



Recursos Forestales

y gobiernos municipales en **NICARAGUA**

hacia una gestión efectiva

Anne M. Larson

2. BOSQUES
3. CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES
4. EXPLOTACION FORESTAL
I. E.

N
352.942

L335

Larson, Anne M.

Recursos forestales y gobiernos
municipales en Nicaragua hacia una
gestión efectiva/Anne M. Larson;
Claudia Ferreira tr. --1a ed.-- Managua:
Nitlapán - UCA, 2001
118 p.

ISBN : 99924-0-102-8

1. GOBIERNO LOCAL 2. RECURSOS
NATURALES-NICARAGUA 3. RECURSOS
FORESTALES 4. BOSQUES-NICARAGUA
5. EXPLOTACION FORESTAL

PARTICIPANTES

THELMA MARTÍNEZ
YOLANDA RODRÍGUEZ
DAVID KAIMOWITZ
RENÉ MENDOZA
TUPAC BARAHONA
JOSÉ LUIS ROCHA
ANGÉLICA FAUNÉ
NER ARTOLA
MARIO DAVIDE PARRILLI

CUIDO DE LA EDICIÓN

THELMA MARTÍNEZ

REVISIÓN DE TEXTOS

MICHELE NAJLIS

TRADUCCIÓN

CLAUDIA FERREIRA

ELABORACIÓN MAPA.

YURI MARIN

DISEÑO GRÁFICO

& DIAGRAMACIÓN

IARA VEGA-LINHARES

iara@cablenet.com.ni

IMPRESIÓN

IMPRIMATUR ARTES GRÁFICAS

MARZO 2001

MANAGUA, NICARAGUA.

24367

352.94232
L-333
C.3

Recursos Forestales

y gobiernos municipales en NICARAGUA

hacia una gestión efectiva

Anne M. Larson



Nitlapán



UCA



CIFOR
CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH





Contenido

Contenido 5

Reconocimiento 9

Introducción 11

I. Política forestal y poder local 17

Historia de la descentralización en Nicaragua

Descentralización y recursos naturales

¿Responsabilidad sin poder?

Vacios en la ley: el problema de la ilegalidad

II. Caracterización de los municipios estudiados 29

Ubicación y economía rural

Problemas ambientales

Pobreza rural y presupuestos municipales

Áreas protegidas

Tenencia de la tierra

Legitimidad y capacidad de los gobiernos locales

La sociedad civil

7030

Ingreso	16-02-05
Comprado a	
Donado por	N. F. L. A. P. H. L.
Precio	Reg. 200572985



III. Conflictos en los municipios 45

Conflictos no directamente relacionados con los recursos

Conflictos relacionados con los recursos

Medios de vida (locales) contra ganancias (externas)

Escasez de recursos

Conflictos políticos

Los controlados y los que controlan

Organismos no gubernamentales

Análisis: una tipología de los conflictos por tipo de recurso

IV. ¿Agendas Municipales en Cambio?

Principales iniciativas relacionadas con los recursos forestales 67

Primero las malas noticias...

...Luego las buenas noticias

Permisos para la extracción de la madera

Tarifas para la extracción, el transporte y las motosierras

Puestos de control u otro monitoreo y control de la extracción

Control de incendios

Consejos Municipales Ambientales o Forestales

Brigadas ecológicas

Proyectos de reforestación o viveros

Áreas protegidas

Fondo Forestal Municipal

Investigación sobre recursos naturales/problemas ambientales

Ordenamiento Territorial

Ordenanzas municipales

Otras iniciativas

Análisis: algunos factores que contribuyen al "éxito"

V. La motivación para las intervenciones en los recursos forestales 91

VI. Conclusiones: Hacia un gestión municipal efectiva 107

Recomendaciones

Siglas 113

Bibliografía 115





Reconocimiento

Primero quiero agradecer a todos los gobiernos municipales, instituciones del estado, ONGs, proyectos, organizaciones populares y campesinos de los 21 municipios incluidos aquí, que sacrificaron su tiempo para proporcionarnos toda la información recolectada, sin la cual este análisis no existiría.

En particular quiero agradecer a David Kaimowitz por su constante asesoría y crítica en todas las fases de este trabajo. También a Thelma Martínez y Yolanda Rodríguez por su actualización y profundización de la información sobre los cuatro municipios subrayados aquí, y a Yolanda por deshacer el nudo de las leyes forestales de este país. Tampoco hubiera sido posible este trabajo sin la dedicación de los otros investigadores de los estudios anteriores, muchos de quienes me apoyaron en la elaboración de este informe. Estos son David Kaimowitz, René Mendoza, Tupac Barahona, Thelma Martínez, Davide Parrilli, José Luis Rocha, Angélica Fauné y Ner Artola.

Por último, este estudio, y los estudios anteriores que fueron consultados extensivamente para éste, no hubieran sido posible sin el apoyo del Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) y del Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana (Nitlapán). Los otros estudios también recibieron apoyo financiero de Protierra-Inifom, Profor y Dfid, además del apoyo logístico de Protierra y GTZ/BOSAWAS en los territorios correspondientes.





Introducción

el propósito de este documento es examinar la descentralización y la gestión de los recursos naturales en Nicaragua, particularmente en lo que respecta al papel que desempeñan los gobiernos municipales en el manejo de los recursos forestales. El análisis que aquí se presenta se basa en información recopilada por medio del estudio de la gestión de los recursos municipales en 21 municipios del país, de un total de 151, los que representan tres de las principales macrorregiones forestales de Nicaragua, como son el Pacífico —prácticamente deforestado—, los bosques de pino en el norte y los bosques del trópico húmedo del Atlántico. Los municipios que aquí se analizan representan una variedad de condiciones agroecológicas y sociopolíticas, aunque el principal énfasis está en los municipios pobres y rurales. *

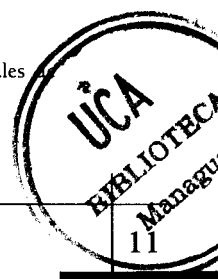
"Descentralización" es la palabra de moda entre los círculos internacionales que promueven el desarrollo rural o del "Tercer Mundo". Para evitar confusión con procesos similares como la privatización y la desconcentración, damos la siguiente definición:

Descentralización es "el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia, a fin de que, con la participación popular, se mejore la producción de bienes y servicios". (Córdova y Ortega 1996)

La descentralización, sin embargo, no tiene que ser un proceso "verticalista" como implica esta definición. Muchas veces son los mismos gobiernos locales los que por iniciativa propia abogan ante el gobierno central por su independencia y autoridad.

El interés en la descentralización se puede dividir en dos aspectos principales. Primero, se considera más eficaz y eficiente que los problemas los manejen quienes están más cerca de ellos, y tienen, por tanto, mayor entendimiento y conciencia sobre los mismos y más determinación para resolverlos. Este aspecto tiene un

* Este documento fue escrito entre Junio y Octubre de 2000, antes de las elecciones municipales de Noviembre del mismo año




elemento económico importante, particularmente en una era de políticas neoliberales de ajuste estructural que han impuesto su lógica a los gobiernos de toda América Latina. De ahí la importancia de la descentralización para los organismos financieros multilaterales y bilaterales, que consideran este concepto de un Estado eficiente y modernizado como algo esencial para una inserción apropiada en la actual economía global.

El segundo aspecto es político. Al otorgar un mayor poder de decisión a los gobiernos municipales, se considera que la descentralización brinda mayores oportunidades para la participación ciudadana en la gestión y solución de los problemas de sus comunidades. La descentralización, por lo tanto, a menudo se asocia también con la promoción de una mayor democracia.

Por lo tanto, en lo que respecta a los recursos naturales se presume que la descentralización conducirá a una gestión más eficiente de los mismos, puesto que los gobiernos locales estarán más interesados en que se haga una apropiada gestión de los recursos en sus territorios, y que, además, redundará en una mayor participación local, lo que a su vez promoverá una gestión más efectiva de dichos recursos. Sin embargo, estos resultados no son inevitables y dependen de muchos otros factores, incluyendo la naturaleza del proceso de descentralización, las políticas en cuanto a los recursos mismos y la distribución local del poder y de los recursos naturales.

Entre la ciudadanía nicaragüense hay un apoyo considerable a la descentralización. Un estudio realizado en 1996 en 14 municipios de Las Segovias encontró que el 65% de los encuestados se oponía a la concentración de los recursos y de las decisiones en el poder ejecutivo, y el 68% consideraba que el gobierno municipal hacía mejor las cosas que el gobierno central. Hubo una manifestación casi universal a favor de la transparencia, en que el 97% estuvo de acuerdo en que el gobierno municipal debe explicar cómo utiliza los impuestos.

También hubo una expresión casi universal a favor de la participación: un 97% manifestó que la mejor manera de resolver problemas era con la participación ciudadana. El 90% dijo que los cabildos municipales eran un buen medio para este mismo fin. No obstante, la realidad de esta participación sigue siendo dudosa: sólo el 41% sabía de la convocatoria a un cabildo, mientras que apenas el 13% había asistido alguna vez. El 66% manifestó que sólo si se está bien conectado se puede obtener algo de los gobiernos municipales (Ortega y Castillo 1996).



¿Cuál es el papel que en la actualidad desempeñan los gobiernos municipales en cuanto a los recursos naturales en sus territorios? Los gobiernos municipales son autoridades locales con varias funciones potenciales. "Las autoridades" pueden tener poder de decisión, ser mediadoras o facilitadoras; en la práctica, los gobiernos municipales pueden desempeñar todas o ninguna de estas funciones. En Nicaragua, los gobiernos municipales probablemente sean recaudadores de impuestos, proveedores de servicios y, en cierta medida, aplicadores de las leyes. Hay menos probabilidades de que sean planificadores o facilitadores del desarrollo. Estas prioridades representan el conjunto de su administración, y también se reflejan en la gestión de los recursos naturales.

Este documento *no* pretende examinar el éxito de la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Nicaragua. El proceso de descentralización que se inició en Nicaragua a finales de los años 80 es aún incipiente. Las instituciones del gobierno central están renuentes a entregar o a compartir los poderes que siempre han sido suyos. Por lo general, los gobiernos municipales son pobres en recursos humanos y financieros.

Para poder realizar un examen más completo del papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales, es preciso comprender el marco legal que estructura sus responsabilidades, los problemas ambientales que tiene cada municipio o región, y los tipos de conflicto que han surgido alrededor del uso de estos recursos. Con este trasfondo pasaremos a examinar los diversos tipos de iniciativas que se han tomado en los diferentes municipios en lo que respecta a los recursos naturales. **La principal meta de este análisis comparativo es, pues, extraer algunas conclusiones preliminares con respecto al tipo y magnitud de las intervenciones en recursos naturales implementadas por los gobiernos municipales, y más específicamente, analizar los diferentes factores que contribuyen a que se inicie una gestión efectiva.** Este documento también explora brevemente en qué grado el marco legal existente promueve o inhibe este proceso.

Este análisis se basa fundamentalmente en una revisión de los estudios sobre la gestión municipal de los recursos naturales realizados por Nitlapán en 21 municipios de Nicaragua, bajo los auspicios del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Diez de estos estudios (en los departamentos de León, Chinandega y Río San Juan) se realizaron con el apoyo de PROTIERRA-INIFOM, y los seis que se hicieron en la región de Bosawás recibieron importante apoyo

logístico por parte de la GTZ/BOSAWAS. Ninguno de estos organismos, por supuesto, es responsable de los resultados. Para los fines de este informe se realizaron investigaciones adicionales en municipios seleccionados.

Todos los estudios se realizaron entre 1998 y el 2000, y tienen un énfasis un tanto diferente, dado que los datos disponibles no fueron siempre los mismos en cada uno de los municipios, y tampoco pudimos actualizar todos los estudios más antiguos. Sin embargo, lo que está disponible contiene mucha información relevante para la gestión de los recursos municipales, y en particular para la gestión forestal, y brinda una importante visión general sobre los logros y fracasos de este proceso hasta ahora.

En la primera sección (I) se examinan aspectos del marco legal que rige los recursos forestales y otros recursos naturales, y que promueve la descentralización a través del gobierno municipal y la participación local de la ciudadanía en las decisiones sobre los recursos.

La segunda sección (II) analiza problemas agroecológicos por región, y brinda una breve caracterización socioeconómica, agroecológica y política de los diferentes municipios. Proporciona antecedentes básicos así como datos que serán útiles para examinar posteriormente algunos patrones en la gestión municipal.

La sección III hace un análisis detallado de los diferentes tipos de conflictos municipales que afectan el uso y control de los recursos naturales y que surgen del uso y control de dichos recursos. Al final de esta sección, se examinan las maneras en que diferentes regiones, caracterizadas por sus recursos, generan diferentes tipos de conflictos, así como el papel que han desempeñado los gobiernos municipales como tomadores de decisiones, mediadores, facilitadores y, en ocasiones, participantes en estos conflictos.

En la sección (IV) se discuten las prioridades municipales típicas y luego se examinan en detalle los tipos de intervenciones relacionadas con el bosque que se han llevado a cabo en los 21 municipios estudiados. Se concluye con algunas observaciones preliminares sobre los tipos de municipios que tienen mayor capacidad o probabilidad de realizar estas iniciativas.

En la sección V se examinan más detenidamente las motivaciones que están detrás de las iniciativas realizadas, en un esfuerzo por analizar si es posible —o, en algunos casos, deseable— promover estas mismas motivaciones en otros lugares.

¿Se basan las acciones tomadas por los gobiernos municipales en un reconocimiento de los problemas o en un esfuerzo por resolver los conflictos discutidos en secciones anteriores? En esta sección examinamos con más detalle cuatro de los municipios más destacados.

En la sección VI presentamos nuestras conclusiones y recomendaciones.





I. *Política Forestal y Poder Local*

Pese a la abundante retórica sobre la descentralización en Nicaragua, los gobiernos municipales y la población local han tenido que luchar por el poco poder que tienen sobre el uso y control de sus recursos naturales. El gobierno central y sus ministerios están renuentes a abandonar sus propios poderes. Las concesiones y los permisos de extracción se entregan con o sin la opinión oficial de la alcaldía, y si ésta tiene una opinión contraria, ésta puede ser simplemente ignorada. Los requerimientos legales para la coordinación a menudo significan, en el mejor de los casos, la solicitud de una opinión, que puede, otra vez, simplemente ignorarse. La falta de fondos y de capacidad hace que sea difícil para la mayoría de los gobiernos municipales manejar los aspectos técnicos de la gestión de los recursos, lo que los hace altamente vulnerables a la manipulación.

Aun así, son numerosas las responsabilidades que se han dado, al menos en parte, a los gobiernos municipales, y como se verá en el resto de este documento, muchos gobiernos municipales han empezado a asumir éstas de la mejor manera posible.

BREVE HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN NICARAGUA

La primera Ley de Municipios se promulgó en Nicaragua en 1830, y la "autonomía municipal" se reconoció por primera vez en la Constitución en 1894, pero no en la práctica. La Constitución de 1939 eliminó la autonomía municipal, las elecciones locales y el suministro de servicios locales. Aunque en 1963 se volvieron a celebrar elecciones municipales, producto de un pacto entre los liberales y los conservadores, los gobiernos locales tenían pocos recursos y escaso poder o autonomía.

En 1982, el gobierno sandinista implementó un proyecto de regionalización que dividió al país en seis regiones y tres zonas especiales. El gobierno central nombraba a los líderes regionales, y los municipios perdieron muchas de sus atribuciones, las que

pasaron a las delegaciones regionales. Los alcaldes ya no eran electos, y el secretario político del FSLN se convirtió en la máxima autoridad, por encima del alcalde.

Al concluir la guerra y con la intensificación de la crisis financiera del Estado, el gobierno sandinista empezó a cambiar esta estructura en 1987, con el establecimiento de la base institucional para el actual proceso de descentralización. La nueva Constitución de 1987 restableció la autonomía municipal y la elección directa de las autoridades locales, y la Ley de Municipios de 1988 estableció los Concejos Municipales y las competencias de las municipalidades. La autonomía municipal se define como:

el derecho y la capacidad efectiva de las municipalidades para regular y administrar bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución les señale...¹

En 1987, el Estatuto de Autonomía estableció la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica. Las reformas a la Ley de División Político-Administrativa eliminaron las divisiones regionales, excepto en las dos regiones autónomas; en el resto del país, los municipios fueron agrupados en 15 departamentos político-administrativos más grandes. En 1990 se celebraron elecciones municipales en casi todo el país, y en 1996 se eligieron las autoridades municipales en las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

Después de 1990, el gobierno de Chamorro implementó estrictas políticas neoliberales de ajuste estructural que incluían, entre otras, una importante transformación del Estado. La reforma del Estado propuesta por el gobierno de Chamorro incluía la descentralización, pero la falta de una definición más precisa del concepto condujo a una serie de iniciativas diversas y en ocasiones contradictorias. No fue sino hasta 1994 que la modernización del sector público se vinculó específicamente a las demandas económicas del programa de ajuste estructural. Aunque durante los años anteriores se había reducido el tamaño del gobierno, necesitaba "un salto de calidad" para asumir su función como "un Estado pequeño y eficiente, fundamentalmente facilitador, normador y no ejecutor". (Ortega, M., 1997: 41-42)

Una mayor coordinación y coherencia se introdujo dentro del concepto y el proceso de descentralización con la formación de la Comisión Nacional de Descen-

1. Art. 2, Ley de Municipios (No. 40), 1988.

tralización en 1995. Sin embargo, las definiciones y aclaraciones fueron más "para consumo internacional que para efectos internos." (Ortega, M., 1997: 47) La prioridad era también obviamente económica, a menudo dirigida hacia la privatización más que hacia la municipalización.

Bajo la presidencia de Arnoldo Alemán, las reformas a la Ley de Municipios aprobadas en agosto de 1997 aumentaron considerablemente las competencias municipales y fortalecieron la autonomía política y administrativa. Antes de esta ley, todas las decisiones financieras —incluso las tarifas por recolección de basura— tenían que presentarse a la presidencia para su autorización. Ahora, los planes de arbitrios municipales todavía tienen que presentarse a la Asamblea Nacional, pero los Concejos Municipales pueden tomar prácticamente todas las otras decisiones (Ortega, J., comunicación personal).

Con estas nuevas competencias, y con el apoyo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y varios proyectos de capacitación financiados por los ONG y los donantes bilaterales y multilaterales, los gobiernos municipales han dado un salto hacia delante en términos del reconocimiento de su autoridad, toma de decisiones y responsabilidad. Sus presupuestos también han ido aumentando con los años, aunque recientemente los ingresos corrientes de algunos han decaído debido a la eliminación del impuesto sobre la venta municipal, que para muchos de ellos representaba la principal fuente de ingresos.

Sin embargo, se mantienen vigentes las tensiones en el proceso de descentralización, precisamente en lo que concierne a los presupuestos municipales. Los gobiernos municipales, así como los gobiernos regionales de las regiones autónomas, están frustrados por la cantidad de responsabilidades que se les han asignado sin una debida transferencia fiscal que permita mejorar su capacidad de cumplir esas nuevas obligaciones.

En lo que respecta a los recursos naturales, a pesar de las numerosas responsabilidades que aparecen en el papel relacionadas con dichos recursos, en la práctica los gobiernos municipales no siempre tienen mucho que decir con respecto a ellos en sus territorios, y hay un confuso traslape de competencias que requiere aclaración legal.

DESCENTRALIZACIÓN Y RECURSOS NATURALES

Cabe señalar que las leyes nicaragüenses establecen que la gestión de los recursos naturales del país debe basarse en el principio de la sostenibilidad. La Constitución concede a los nicaragüenses el derecho a vivir en un entorno sano, y establece la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales como obligación del Estado. La Ley General del Ambiente y de los Recursos Naturales establece como uno de sus objetivos específicos fundamentar la explotación de los recursos dentro del concepto de desarrollo sostenible.

La Ley de Municipios y la Ley General del Ambiente y su reglamento, así como cantidad de otras leyes, otorgan a los gobiernos municipales numerosas responsabilidades para la gestión de los recursos naturales, y dan ciertos derechos a la ciudadanía en general. En este informe se hace un breve resumen de las más importantes, especialmente en lo que respecta a los recursos forestales.

Cabe señalar, sin embargo, que el Estado se reserva para sí el derecho de tomar decisiones sobre todos los recursos naturales de la nación. El artículo 102 de la Constitución establece que:

Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.

Dada esta importante limitación, a los gobiernos municipales se les otorga, por ley, "competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial." Específicamente se les da la muy amplia responsabilidad de "desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales como base del desarrollo sostenible del municipio y del país, fomentando iniciativas locales en estas áreas y contribuyendo a su monitoreo, vigilancia y control en coordinación con los entes nacionales correspondientes". La Ley de Municipios, la Ley General del Ambiente y su Reglamento, y el Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas dan a los gobiernos municipales las siguientes atribuciones específicas:

- ◆ Dar su opinión —conocida como un aval— sobre los contratos para la explotación de recursos antes de su aprobación por parte del Estado. Éstos pueden ser concesiones sobre las tierras nacionales o permisos de extracción en tierras privadas dentro de su jurisdicción (en el caso de las regiones autónomas, los Consejos Regionales Autónomos deben dar su aprobación).
- ◆ Recibir al menos el 25% del ingreso que percibe el fisco en concepto de derechos y regalías sobre los recursos.²
- ◆ Autorizar, en coordinación con INAFOR, la marcación y transporte de las trozas.
- ◆ Establecer parques ecológicos municipales para promover la conservación de los recursos más valiosos del municipio.
- ◆ Participar en la evaluación y administración de los permisos ambientales y de los estudios de impacto ambiental donde sean requeridos, bajo la autoridad del MARENA (en las regiones autónomas, esto lo administran los Concejos).
- ◆ Elaborar e implementar planes de ordenamiento territorial (en las regiones autónomas eso es responsabilidad de los Concejos).
- ◆ Coordinar con el MARENA la administración de las áreas protegidas en su territorio (éste es también un derecho de los Concejos Regionales).
- ◆ Coordinar con MAGFOR y MARENA en la declaración de las áreas de conservación de suelos y las normas para asegurar su recuperación y protección en áreas altamente degradadas o amenazadas (éste es también un derecho de los Concejos Regionales).
- ◆ Coordinar con MARENA el establecimiento de normas y estándares para la calidad de los ecosistemas (éste es también un derecho de los Concejos Regionales).
- ◆ Organizar comités para la prevención y el control de los incendios forestales en municipios seleccionados por el Ministerio de Agricultura.³

2. Sin embargo, hay diferencias de opinión sobre la interpretación exacta de esta cláusula.

3. Establecido por Decreto No. 207 de 1972.

El artículo 3 de la Ley de Municipios establece que el "Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa," y en el reglamento de la Ley General del Medio Ambiente dice que para garantizar la participación ciudadana:

cada instrumento de gestión ambiental en su diseño y aplicación, incorporará los procedimientos y mecanismos específicos para hacer efectiva dicha participación en cada uno de los niveles nacional, regional, municipal y local.

A la ciudadanía en su conjunto también se le dan los siguientes derechos específicos:

- ◆ Participar en la gestión de asuntos locales y en la gestión ambiental tanto en el nivel local como nacional.
- ◆ Velar por el debido cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental y denunciar el abuso de los recursos naturales ante la Procuraduría del Ambiente u otra autoridad competente.
- ◆ Hacer uso de peticiones, denuncias o sugerencias a las autoridades municipales, y ante las instancias del gobierno central.
- ◆ Participar en dos cabildos municipales al año, como lo requiere la ley, así como en cabildos extraordinarios adicionales según sea necesario.
- ◆ Ser consultados en el proceso de aprobación de los estudios de impacto ambiental.

Los ciudadanos también tienen la obligación de regir sus actividades conforme al Plan de Manejo establecido si viven dentro de un área protegida.

A los gobiernos municipales se les dan algunas herramientas específicas para la promoción de sus funciones como gestores de los recursos naturales, tales como las resoluciones y las ordenanzas. La resolución municipal es un instrumento administrativo sancionado por el Concejo que contiene normas de aplicación particular sobre asuntos específicos de interés local. La ordenanza es similar, pero contiene normas de aplicación general sobre asuntos de interés local, y debe ser objeto de dos discusiones en el plenario del Concejo y luego publicada por el alcalde. También se puede establecer inspectorías municipales para vigilar el cumplimiento de las ordenanzas. Unas cuantas alcaldías han

empezado a utilizar estas herramientas para abordar asuntos relacionados con los recursos naturales.

Los gobiernos municipales también están autorizados por la Ley de Municipios a crear instancias de participación ciudadana e interinstitucional. Las más importantes de éstas en el área de recursos naturales son las Comisiones Ambientales Municipales (CAM), que en años recientes han sido promovidas fundamentalmente por MARENA.⁴ Hasta ahora se han establecido unas 60 de éstas. Sin embargo, para que las CAM sean legales, el Concejo Municipal debe aprobar su propio reglamento interno y luego aprobar el Reglamento de Funcionamiento de la CAM. AMUNIC está apoyando a las alcaldías en este proceso de legalización.

¿RESPONSABILIDAD SIN PODER?

A pesar de todas estas competencias y facultades, un estudio más detenido de la lista de atribuciones que aparece anteriormente revela serias limitaciones en lo que respecta al poder municipal para la toma de decisiones, e incluso para la participación. La solicitud de la opinión de la alcaldía o la aprobación del Concejo Regional para los permisos de extracción parece estar bastante bien incorporada a los procesos de otorgamiento de permisos y concesiones, aunque hay importantes excepciones. (Más tarde veremos el caso de SOLCARSA en la Región Autónoma del Atlántico Norte, y de las empresas camaroneras en Puerto Morazán.) Aun así, INAFOR reporta que una opinión *negativa* sólo se considerará válida si está respaldada por un estudio técnico, que la mayoría de las alcaldías no está en capacidad de realizar. Por consiguiente, INAFOR autorizará permisos aun sin el consentimiento de la alcaldía, y esto es perfectamente legal. (Campos, comunicación personal).

Además, la opinión de la alcaldía puede ser solicitada antes de la elaboración del plan de manejo, y por lo tanto, sin ninguna información técnica, aún en casos en que la alcaldía tenga capacidad para revisarla. Al final, en aquellos casos en que las alcaldías no están atentas, la "opinión" se puede reducir a una formalidad. En muchas de las alcaldías estas opiniones rara vez son desfavorables.

4. Las comisiones departamentales ambientales existían antes, pero fueron derogadas por la Ley 217. En algunos municipios, la cooperación Sueca ASDI promovía comisiones ambientales desde el principio de la década pasada.

"La coordinación" o "la participación" también se puede ignorar fácilmente cuando así le conviene a la autoridad principal. Los empleados del MARENA reportan posiciones contrarias que simplemente fueron ignoradas en la toma de importantes decisiones sobre recursos, o "coordinación" que significó la invitación de los representantes apropiados a una reunión a la que no pudieron asistir.

El problema aquí no es que nunca se consulte a los gobiernos municipales, o que su opinión nunca se tome en cuenta o se ignore constantemente, sino más bien, que el marco legal *no garantiza* su participación. De ahí que su influencia sobre la decisión depende de la receptividad de la agencia o de la persona que tenga la última palabra, o de la capacidad organizativa y de la beligerancia de la alcaldía que tenga una opinión discrepante. Donde existen estas condiciones, los alcaldes han tenido una considerable influencia en las decisiones sobre concesiones y permisos.

En cuanto al 25% del ingreso fiscal que por ley le corresponde a los municipios, la mayoría simplemente nunca ha recibido nada, o sólo una pequeña porción de ese dinero. Debido a que el gobierno central maneja en secreto los casos sobre los que no se ha consultado adecuadamente al gobierno municipal, algunas alcaldías no tienen los medios ni para calcular el dinero que se les adeuda, lo que dificulta aún más cualquier reclamo.

A la larga, lo que muchos municipios han terminado por hacer es poner énfasis en otras acciones relacionados con la gestión de los recursos naturales. La prioridad en cuanto a los recursos forestales es, por lo general, encontrar maneras de generar un ingreso municipal a través de los permisos, los impuestos y las multas, especialmente ante la falta de cumplimiento del gobierno central de transferir el 25% asignado. Los expertos legales plantean que muchas de estas medidas están al margen de la ley. En otros capítulos examinaremos éstas y otras intervenciones en materia de recursos naturales.

La participación ciudadana plantea algunos de los mismos aspectos de la "participación" del gobierno municipal. Muchas alcaldías ni siquiera cumplen con el requisito de celebrar dos cabildos por año. Algunas alcaldías parecen haber incorporado con bastante eficiencia la recepción de denuncias locales —por ejemplo, las denuncias que han sido presentadas por la tala ilegal a lo largo de los lechos de las quebradas en Chinandega—. Sin embargo no ha sido así en la

mayoría de los casos. Cuanto más grande es el responsable de los abusos en contra de los recursos naturales, más difícil es la lucha, como lo evidencian las prolongadas batallas legales que libraron las comunidades en contra de la concesión ilegal otorgada a SOLCARSA para la extracción de madera. Tal vez el establecimiento de las Procuradurías del Ambiente facilitará la vigilancia ciudadana en varios departamentos. Este es un proceso que apenas está iniciando. Los Concejos Ambientales Municipales también podrían contribuir en el mismo sentido, a medida que se vuelvan más activos.

— VACÍOS Y FALLAS EN LA LEY: EL PROBLEMA DE LA ILEGALIDAD

- La extracción de madera es una importante actividad económica en muchos municipios, pero la extracción de leña es algo que se realiza prácticamente en todos ellos. Aproximadamente el 80% del uso de energía doméstica en Nicaragua proviene de la leña. Aun así, las leyes existentes sobre recursos forestales no contemplan de manera específica este tema. Por ley, una persona que corte un árbol en su propiedad para obtener madera debe solicitar un permiso de extracción de madera para uso doméstico, y cualquier persona que opere con fines comerciales debe seguir los procedimientos para la obtención de un permiso para la extracción de grandes cantidades, lo que incluye el desarrollo de un plan de manejo, la obtención de títulos autenticados de tierra y las cesiones de derechos por parte de los proveedores, así como el pago de considerables tarifas e impuestos. Cualquier persona que quiera cortar madera en tierras estatales tendría que conseguir una concesión.

Dado que el mercado de leña está en manos de pequeños y medianos comerciantes que en el mejor de los casos operan con pequeños capitales y con un margen de utilidad relativamente bajo, los requisitos mencionados parecen un tanto absurdos. El resultado es que la inmensa mayoría de los leñeros en todo el país operan de manera ilegal y tienen muy pocos incentivos para dejar de hacerlo.

Además, tanto los que extraen leña como los que sacan madera deben presentar títulos de tierra registrados antes de poder obtener un permiso legal. Sin embargo, el predominio de los títulos de la reforma agraria y otras situaciones problemáticas en torno a la tenencia de la tierra que no están respaldadas por títulos registrados impone otra seria limitación en la posibilidad de adquirir un permiso

de extracción legal. En la actualidad la ley simplemente no contempla este aspecto de la realidad nacional.

En la comparación de los diferentes municipios surgieron ambigüedades en cuanto a la responsabilidad por la toma de decisiones. En Chinandega, por ejemplo, el delegado de INAFOR está preocupado por el hecho de que una reciente ordenanza sobre el control de motosierras no respeta su autoridad legal para abordar este asunto. Sin embargo, en Jalapa, el delegado de INAFOR manifestó específicamente que no era su trabajo monitorear problemas de ilegalidad, sino sólo encargarse de la solicitud de permisos. En lo que respecta a los avales de la alcaldía, en algunos casos la alcaldía depende del delegado de INAFOR o del técnico para que den una recomendación, mientras que en otros el delegado de INAFOR ni siquiera permite que el técnico de la alcaldía le acompañe a las visitas de campo, argumentando que él debe hacer sus propias evaluaciones por separado.

El proceso para obtener un permiso ha llevado a muchos campesinos agroforestales a mantenerse —o a convertirse— en ilegales, o a abandonar del todo el negocio de la madera, lo cual puede conducir a una mayor tala del bosque para establecer cultivos. El proceso de obtención de permisos es largo, costoso y altamente burocrático — y peor para los pequeños productores cuyas caras o nombres rara vez pueden lograr que se les abran las puertas, como sí pueden abrirlas los representantes de las grandes empresas. El resultado es que las compañías madereras tienen mayores probabilidades de obtener los permisos para la extracción de madera. Éstas, sin embargo, no tienen ningún compromiso real con lo que le pase a la tierra una vez que sacan sus trozas, lo que significa que los requerimientos de manejo post-cosecha son una farsa.

Con algunas excepciones importantes, es frecuente que el papel de la alcaldía en este proceso haya sido agregar gestiones y cobros adicionales. En lugar de facilitar una "buena" gestión de los recursos por encima de una "mala", muchos gobiernos municipales simplemente añaden más obstáculos y controles, los que tienden a caer de manera más pesada en los pequeños y medianos productores locales, a quienes pueden controlar, que en las grandes empresas a quienes no pueden. Las leyes forestales existentes que ponen énfasis en los controles por encima de los incentivos, y su aplicación —o falta de ella— promueven este comportamiento. Las excepciones son unas cuantas alcaldías que han tratado de pro-

mover a sus pequeños productores e industrias madereras locales por encima de las grandes empresas y comerciantes foráneos.

Aún si las alcaldías tuvieran mayor poder sobre sus recursos naturales, esto no significa que asumirán en mayor medida de gestión de dichos recursos o que lo harían mejor. La descentralización es un proceso de aprendizaje. Los gobiernos municipales de Nicaragua tienen que superar el legado del clientelismo y el asistencialismo, incrementar su interés y capacidad técnica, y adoptar una visión de sus territorios y recursos más holística y de más largo plazo.

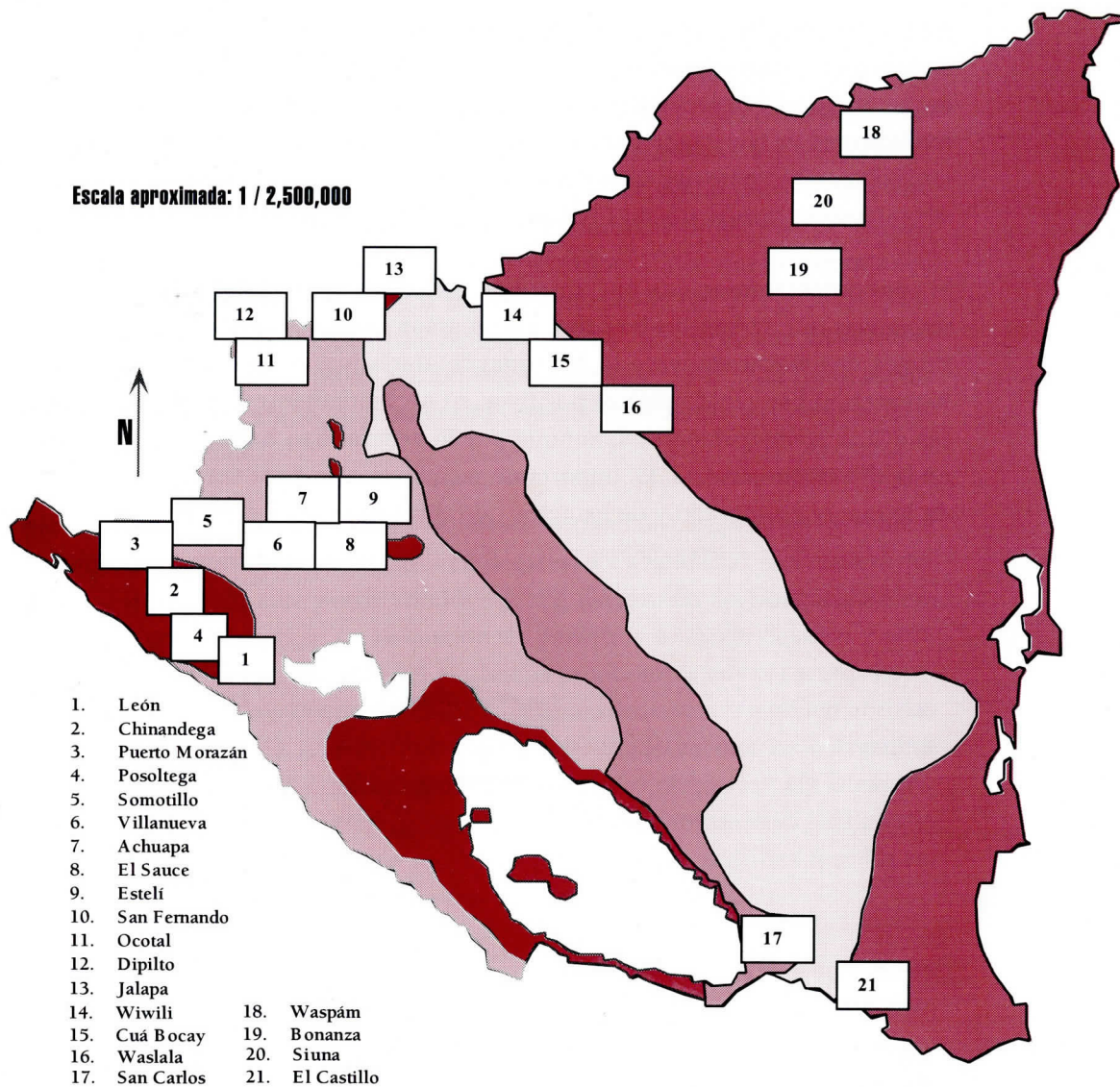
Si nos contentáramos con una mirada superficial a la impresionante cantidad de iniciativas que se han hecho sobre los recursos naturales, fácilmente nos formaríamos una visión equivocada. No todas las iniciativas municipales han sido coherentes, ni han tenido efectos positivos, ni necesariamente demuestran un interés o una preocupación real, aunque por lo general han habido avances obvios en la dirección correcta. Es importante reconocer esto para tener una idea clara de lo que se ha logrado y de los retos que aún quedan por delante.



MAPA

Ubicación de los municipios estudiados

Escala aproximada: 1 / 2,500,000



- Atlántico y nueva frontera agrícola
- Vieja Frontera agrícola
- Latifundio cafetalero-ganadero
- Región seca
- Planicies del Pacífico

Elaboración:
NITLAPÁN • YML

II. *Caracterización de los Municipios Estudiados*

Los 21 municipios estudiados están fundamentalmente ubicados en cuatro de las cinco principales macrorregiones agrarias.⁵ Éstas incluyen la nueva y la vieja frontera agrícola (con un énfasis en la nueva), la región tropical seca y las llanuras del Pacífico. (Véase mapa 1). Dentro de estas regiones hay economías rurales, paisajes y problemas ambientales similares. Por municipio, brevemente revisamos aspectos de población y pobreza, áreas protegidas, tenencia de la tierra, capacidad del gobierno local y actores locales en la base.

UBICACIÓN Y ECONOMÍA RURAL

Se seleccionaron cuatro municipios en las llanuras del Pacífico (León, Chinandega, Puerto Morazán y Posoltega), históricamente el granero de Nicaragua. Esta área quedó considerablemente deforestada por el auge algodonero, y aunque gran parte de sus suelos resultaron afectados por el uso excesivo de agroquímicos, todavía tienen un gran potencial y en su mayoría son favorecidos por grandes inversiones en infraestructura. León, Chinandega y Puerto Morazán, al igual que Somotillo, tienen importantes áreas costeras o esteros, que son preciadas por sus manglares y para el cultivo del camarón.

Hacia el este, Somotillo y Villanueva representan la transición de las llanuras hacia la meseta central del trópico seco. Ambos municipios fueron afectados por el auge algodonero, pero han sido y siguen siendo zonas fundamentalmente ganaderas. Achupapa y El Sauce también son municipios ganaderos con algunos bosques de pino en las tierras altas.

Los otros municipios en esta macrorregión montañosa del trópico seco (Ocotal, Dipilto y San Fernando) también se dedican a la crianza de ganado, pero se co-

5. La caracterización es de Mالدیدیر y Marchetti (1996).

nocen fundamentalmente por sus bosques e industrias de pino. La producción de café también es importante en Dipilto. Jalapa, hacia el norte y el este, con mayores precipitaciones, representa una transición hacia la vieja frontera, con importantes bosques de pino, así como café, granos y alguna producción ganadera. En todo este documento consideraremos Jalapa, Ocotal, Dipilto y San Fernando como un grupo separado debido a la importancia de la industria del pino en estos lugares, junto con Estelí.

Cua-Bocay, Wiwilí y Waslala se localizan parcialmente en las regiones de viejo y nueva frontera agrícola. Junto con los municipios de nueva frontera de la Región Autónoma del Atlántico Norte (Siuna, Bonanza y Waspám) contienen diferentes porciones de la reserva de Bosawás, la más grande reserva de bosque húmedo, o su zona de amortiguamiento, y una parte significativa de las poblaciones indígenas del país. Estos municipios, junto con los de Río San Juan (El Castillo y San Carlos) en el sureste del país, donde se ubica la reserva Indio-Maíz —la otra reserva más importante de bosque húmedo en Nicaragua— fueron importantes escenarios de guerra en los años 80 y han sido áreas de extensa colonización fronteriza desde inicios de los 90.

En el cuadro 2-1 damos un rápido vistazo a la ubicación de los municipios y a sus principales productos agrícolas y recursos naturales. Estos últimos incluyen la minería, la extracción de madera y el cultivo del camarón. En casi todos los municipios estudiados se extrae madera, y en cada uno de ellos se extrae leña por lo menos para uso doméstico. Casi todos los permisos legales se otorgan sobre tierras privadas, y no como concesiones en tierras estatales. El cultivo de camarón se lleva a cabo a lo largo del Estero Real en los municipios del departamento de Chinandega, y a lo largo de la costa Pacífica en León. La información sobre minería puede estar incompleta, pero se confirmaron concesiones activas en tres de los cinco municipios donde ésta está anotada.⁶

6. Una concesión para la explotación minera se aprobó en El Castillo, pero los ONG y los gobiernos municipales se opusieron; aparentemente no se hizo nada más al respecto. Nueva Segovia debe su nombre a la región española rica en oro, pero sus minas parecen estar ya agotadas.

Cuadro 2-1*Ubicación y economía rural de los 21 municipios*

MUNICIPIO	Departamento/ Región	Extracción de recursos naturales*	Región agroecológica	Productos agrícolas características
León	León	cultivo camarón	Llanuras del Pacífico	ajonjolí, caña de azúcar, sorgo, soja
Chinandega	Chinandega	cultivo camarón		
Puerto Morazán	Chinandega	cultivo camarón		
Posotelga	Chinandega			
Somotillo	Chinandega	camarón/minería	Trópico seco	ganado, ajonjolí
Villanueva	Chinandega	minería		
Achuapa	León			
El Sauce	León			
Estelí	Estelí	industria del pino	Trópico seco/ pino	café, ganado, plátano
San Fernando	Nueva Segovia	bosques de pino		
Ocotol	Nueva Segovia	industria del pino		
Dipilto	Nueva Segovia	bosques de pino		
Jalapa	Nueva Segovia	bosques de pino		
Wiwilí	Jinotega	minería	Vieja frontera agrícola	café, ganado, granos
Cuá Bocay	Jinotega			
Waslala	R.A.A.N.			
San Carlos	Río San Juan			
Waspám	R.A.A.N.	minería	Nueva frontera agrícola	ganado, granos, plátano
Siuna	R.A.A.N.			
Bonanza	R.A.A.N.			
El Castillo	Río San Juan			

* La extracción de madera tiene lugar, en cierta medida, en todos los municipios, a excepción tal vez de Somotillo. La única "concesión" la tiene MADENSA en Waspám, pero formalmente ya no se considera una concesión porque está en tierras indígenas y no estatales.

Cuadro 2-2

Uso agrícola de la tierra municipal**

MUNICIPIO	PRODUCTO (% DEL ÁREA TOTAL)												
	Granos Básicos	Pasto	Sorgo	Ajonjolí	Soja	Algodón	Café	Tabaco	Caña	Plátano	Hortalizas	Otros	TOTAL ***
León	16	16	12	12	6	2	*	0	3	3	2	28	44,841.6
Chinandega	24	18	2	6	2	*	*	0	12	1	*	33	50,111.8
Puerto Morazán	15	45	2	3	0	*	0	0	0	1	*	33	8,834.0
Posoltega	50	10	2	5	9	*	*	0	11	*	*	11	4,827.1
Somotillo	17	14	1	10	0	*	0	0	*	*	*	57	21,255.9
Villanueva	12	66	2	8	*	*	0	0	*	*	*	12	61,232.6
Achuapa	13	59	1	1	*	*	*	0	*	*	*	25	40,611.4
El Sauce	12	24	2	3	*	*	*	0	*	*	*	59	48,318.1
Estelí	14	48	*	*	*	*	2	*	*	*	2	33	69,364.4
San Fernando	14	54	*	0	*	0	9	0	*	*	*	22	9,423.7
Ocotol	8	22	*	0	*	0	31	0	*	2	*	36	21,175.3
Dipilto	3	1	0	0	*	0	58	2	*	6	0	30	1,024.4
Jalapa	27	38	*	*	*	0	7	2	*	1	*	22	34,698.9
Wiwilí	14	37	*	*	*	*	4	*	*	1	*	44	141,068.8
Cuá Bocay	14	18	*	*	*	*	5	*	*	2	*	60	129,548.8
Waslala	20	30	*	*	*	*	4	*	*	1	*	45	75,639.8
San Carlos	21	30	*	*	*	0	*	*	*	*	*	48	97,421.7
Waspám	61	6	*	0	*	*	*	*	2	26	*	4	28,794.9
Siuna	19	38	*	*	*	0	*	*	*	1	*	40	184,172.2
Bonanza	9	5	*	0	*	0	*	*	*	2	*	83	49,079.2
El Castillo	10	15	*	0	*	0	*	0	*	*	*	74	35,916.5


* Menos del 1%

** Eduardo Baumeister señala que la parte agrícola del censo no es exacta, al subestimar el área total en cada tipo de cultivo; para los porcentajes de área, esto afecta fundamentalmente el área rubricada como "otros." El porcentaje en cultivos permanentes y pastos debería ser más alto. (Características Sociodemográficas de la Población Rural de Nicaragua, Informe de Consultoría, abril 1998)

*** El total representa el área total del municipio, en miles de manzanas.

Nota: El sombreado representa las cinco zonas agroecológicas del cuadro 2-1.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC/OIM 1999



El cuadro 2-2 muestra el porcentaje del total del área de la tierra municipal en los productos agrícolas que más comúnmente se producen allí, basado en los datos de la sección agropecuaria del censo nacional de 1995. El sombreado representa las cinco macrorregiones principales. Bajo la categoría "otros" se incluyen las tierras nacionales, las áreas protegidas, los bosques y las concesiones mineras y madereras. En el cuadro se pueden observar claramente las tendencias dentro de cada macrorregión, así como la importancia que tiene la ganadería y la producción de granos básicos en casi todos los municipios.

PROBLEMAS AMBIENTALES

Las llanuras del Pacífico. La historia reciente de las llanuras del Pacífico es de deforestación, monocultivos, contaminación y erosión del suelo. En la base de la cadena volcánica de Nicaragua, las llanuras del Pacífico contienen los suelos más profundos y más fértiles del país. Los pueblos indígenas que habitaban el lugar en la época de la conquista española mantenían huertos-fincas familiares altamente diversificadas con granos, hortalizas, tubérculos y árboles frutales, con áreas forestales comunes para sus necesidades de madera y para la caza. Sin embargo, para mediados del siglo XIX todo esto había cambiado. Las haciendas ganaderas se trasladaron a las llanuras, y en las laderas y mesetas de los volcanes se establecieron las haciendas cafetaleras. A inicios del siglo XX, la caña de azúcar se extendió hasta las áreas ganaderas, en interés de la agroexportación. Todo esto condujo a una lenta pero progresiva deforestación de la región que estuvo acompañada de la colonización de las laderas de las colinas por parte de productores campesinos desplazados de las tierras bajas.

El paisaje se transformó dramáticamente con la introducción del algodón en los años 50. La producción algodonera eliminó lo que quedaba de los bosques en las tierras bajas, y los empujó todavía más arriba, hacia las laderas de los volcanes o hacia el interior del país, a muchos de los pequeños y medianos productores que aún quedaban. Otros se convirtieron en trabajadores asalariados en las plantaciones de algodón. El más importante legado del algodón, sin embargo, fueron probablemente las toneladas de agroquímicos que se descargaron sobre los suelos y el agua de la región durante casi 30 años.

La eliminación del bosque —en combinación con un monocultivo extensivo que incluía la esterilización de los suelos— dejó a la región altamente vulnerable a la

erosión del viento y del agua. A finales de los 80, esta erosión se estimaba en 44 toneladas por hectárea al año. Después del auge y la caída del algodón, durante los últimos 20 años varios proyectos han intentado promover la reforestación y la conservación de suelos en la región. Hoy en día las principales causas de deforestación son probablemente la extracción de leña y las quemas agrícolas. Los manglares se ven afectados por la extracción de leña y por su desbroce para el cultivo del camarón.

El modelo de producción dominante no ha cambiado. El monocultivo del algodón se reemplazó con nuevos monocultivos de sorgo, caña de azúcar, ajonjolí o frijol de soja, o por la ganadería. Incluso la poca reforestación que se ha hecho ha sido casi toda con eucalipto, y no con especies nativas u otras, más diversas y útiles. En los años 80 la reforma agraria dio tierra a los campesinos en las laderas de los volcanes, así como en las llanuras más estables. Esta historia contribuyó a hacer de esta región el sitio de la mayor tragedia natural vivida por Nicaragua en los años 90: la enorme avalancha de tierra en el volcán Casitas, provocada por el huracán Mitch en 1998, afectó a 14 comunidades y causó la muerte a más de 2,500 personas.

El trópico seco. Estos cuatro municipios representan una zona de transición de las llanuras del Pacífico al trópico seco del interior. Esta región, fundamentalmente ganadera, está marcada por la deforestación, la erosión y el suministro irregular de agua. El desabastecimiento de las fuentes de agua durante la estación seca ha producido la necesidad de la trashumancia en la producción ganadera⁷, y cada año durante la última década, las inundaciones en la época lluviosa han obligado a evacuar a importantes sectores de la población hacia tierras más altas. Villanueva y Somotillo también sufren contaminación a causa de las actividades mineras.

En esta región algunos municipios conservan todavía importantes bosques latifoliados, así como bosques de pino en las regiones altas. En El Sauce y Villanueva, por ejemplo, el 17% y el 18% del área de sus tierras respectivamente son bosques. Somotillo sólo tiene el 6% del área de su tierra en bosques, pero el 17% en manglares. Históricamente la deforestación se debe no sólo a la ganadería, sino también a la extracción de madera y al desbroce para la agricultura en pequeña escala. En la actualidad, Villanueva es el principal proveedor de leña para la zona urbana de Chinandega. La mayor parte de la extracción de leña no es controlada.

7. La trashumancia se refiere a la reubicación de ganado a otra área durante parte del año.

Con el advenimiento del algodón, estos municipios vivieron algo de la misma dinámica de la que ya se habló anteriormente, especialmente en la parte occidental. Los antiguos campos algodoneros están ahora dedicados en su mayoría a la producción de ajonjolí. Pero son generalmente más montañosos y más aptos para la ganadería. La mitad del área de la tierra de Achuapa tiene pendientes de más del 30%. Un estudio indica que la vocación del 43% del suelo de Villanueva es la ganadería intensiva. Sin embargo, la ganadería es fundamentalmente extensiva y ha sufrido doblemente en las últimas dos décadas, primero por la guerra (partes de la región estaban en la zona de guerra) y recientemente por una caída en los precios internacionales de la carne de res.

Áreas de pino en el trópico seco. Los municipios en el interior montañoso del trópico seco eran la frontera agrícola del siglo XIX, cuya población inmigrante provenía fundamentalmente de las llanuras del Pacífico. En esta área la producción agrícola es difícil debido a los suelos rocosos, a las pendientes pronunciadas y a un régimen de lluvias deficitario, irregular y mal distribuido. Los valles de la región, sin embargo, tienen un alto potencial. A causa de lo dificultoso de la producción de granos básicos, la ganadería extensiva es la principal actividad agropecuaria, aunque en los municipios más al norte y de mayor altura se produce café. Debido a que gran parte del área estaba en la zona de guerra en los años 80, hubo una cierta regeneración del bosque tanto latifoliado como de pino.

La parte más al norte de esta región, el departamento de Nueva Segovia, aún conserva casi el 60% del área de su tierra en bosques —18% en bosque latifoliado, 36% en bosques de pino en diferentes etapas de crecimiento, y 10% en recuperación o en bosque mixto. Se estima área total entre 150,000 y 190,000 hectáreas. Cuatro asociaciones o cooperativas de dueños de bosque manejan más de 7,000 hectáreas de bosque. La mayoría de los dueños del bosque en Nueva Segovia —excepto aquellos que viven en las inclinadas pendientes de las tierras altas— combinan cultivos y ganadería con su bosque, o lo eliminan gradualmente. La quema, sin embargo, interfiere con la regeneración natural de los pinos.

Es una región de gran potencial forestal, donde ya existe una industria de primer y segundo procesamiento relativamente desarrollada. Miles de empleos dependen de este subsector productivo. Sin embargo, los otros dos departamentos de Las Segovias—Estelí y Madriz—muestran una gran pérdida de territorio forestal. La falta de cuidado en la tala de los árboles ha causado daño en el remanente del bosque, y la extracción de madera de alta calidad ha dejado árboles seminales de

inferior calidad, lo que afecta la calidad de la regeneración. Actualmente, la extracción se concentra en Nueva Segovia: 82% de los planes de manejo se ejecutan allí, en contraste con el 16% en Madriz y el 2% en Estelí (datos de 1997). El procesamiento primario también se concentra en Nueva Segovia, con 65% de los aserríos, pero la industria del mueble se concentra en Estelí, donde se encuentra el 71% de las empresas.

La frontera agrícola. Las zonas de vieja frontera agrícola eran fundamentalmente bosque tropical húmedo, colonizado desde principios y mediados del siglo 20. La vieja frontera está poco poblada y algunas áreas del norte se destinan a la producción de café, si bien la principal actividad es la ganadería extensiva. El desarrollo económico de estas regiones se inició con la madera, el caucho y los enclaves mineros, cuya infraestructura de caminos abrió los bosques a la migración campesina procedente de las tierras altas secas del centro del país. Esta inmigración se detuvo en gran medida durante los 80, ya que esta región fue el corazón de la zona de guerra.

La situación es similar en las áreas de nueva frontera agrícola, excepto que la colonización ocurrió después, al comienzo de la segunda mitad del siglo, luego disminuyó con la guerra y se aceleró en los 90. Las áreas de las nuevas fronteras — invadidas fundamentalmente por campesinos pobres— se destinan principalmente a la agricultura de subsistencia y a la ganadería en pequeña escala.

Los suelos pobres, comunes en los bosques tropicales, hacen que la producción de granos básicos se reduzca considerablemente tras uno o dos años de producción. El resultado es un constante desbroce del bosque tropical, usualmente por el sistema de tala y quema, y la conversión de tierra agrícola en pastizales. En la actualidad, ya está colonizada gran parte de las tierras nacionales que están fuera de las dos grandes áreas protegidas, y hasta una parte de las reservas está invadida. Esto es aún más problemático en Bosawás, donde los invasores de tierra entran en conflicto no sólo con los defensores del parque, sino también con las poblaciones indígenas que reclaman su derecho ancestral a una parte de este territorio.

En estos bosques tropicales también está generalizada la extracción de madera, tanto la legal como la ilegal. Especies preciosas como la caoba son mucho más difíciles de encontrar que en el pasado, y no se están explotando de manera que permita su regeneración. A la industria maderera que opera en esta área se le conoce popularmente como la "mafia forestal".

Estas regiones del Atlántico contienen el 70% de los bosques que aún quedan en Nicaragua, pero constituye el grueso de las 150,000 hectáreas que se calcula que se talan anualmente (Maldidier 1997). En estas áreas de frontera agrícola, la deforestación también tiene los efectos asociados sobre la erosión del suelo y sobre las fuentes de agua que se ven en las regiones occidentales, así como la pérdida de la rica biodiversidad del bosque tropical húmedo. Además, son pocas las alternativas que estos suelos ofrecen a los campesinos pobres.

POBREZA RURAL Y PRESUPUESTOS MUNICIPALES

A excepción de León, Chinandega y Estelí —que tienen importantes capitales urbanas— y de Jalapa y Ocotál, estos son municipios predominante o totalmente rurales. La población rural representa el 80% o más de la población total en todos los municipios fronterizos, a excepción de Bonanza, donde la principal actividad económica es la minería, y San Carlos, que es un importante centro para el comercio entre el Río San Juan y el resto de Nicaragua y Costa Rica. Más del 80% de Achuapa y Villanueva también es rural. La población rural representa más del 60% en todos los otros municipios (ver cuadro 2-3).

La pobreza es un problema serio en todos los municipios estudiados, a excepción de León. También existe una clara correlación entre grado de ruralidad y pobreza. El primer grupo de nueve municipios —donde más del 80% de la población vive en áreas rurales— tiene aproximadamente un 70-98% de población pobre (con la excepción de Villanueva), y cuatro municipios clasificados en el rango de extrema pobreza. En el segundo grupo de ocho municipios, donde entre el 50 y el 80% vive en áreas rurales, el 50-80% también es población pobre, y dos están clasificados en el rango de extrema pobreza. Jalapa y Estelí no encajan bien en el patrón, pero los dos municipios más urbanos son los únicos con niveles de pobreza por debajo del 50%.

Los datos del presupuesto municipal muestran presupuestos per cápita que son mucho más altos en los municipios urbanizados, y por lo general, bajan con la ruralidad, aunque hay excepciones. Más tarde veremos que los presupuestos per cápita están directamente correlacionados con la disposición o la habilidad del gobierno municipal para financiar intervenciones en los recursos naturales.

Cuadro 2-3*Población, pobreza y presupuestos municipales*

POR GRADO DESCENDENTE DE RURALIDAD

MUNICIPIO	Población Total	% Rural	% Pobre	Brecha de pobreza (%)	Presupuesto Municip./cap*
El Castillo	9,717	96.8	76	17	8.35
Cuá Bocay	57,599	94.7	78	7	2.96
Wiwilí	51,985	93.4	78	29 EP**	2.26
Dipilto	3,879	93.2	69	24 EP	13.87
Waslala	32,924	87.6	98	33 EP	2.07
Villanueva	22,341	86.2	55	9	5.63
Waspám	35,082	84.9	68	13	1.02
Siuna	53,218	84.0	83	19	2.93
Achuapa	13,186	82.2	86	43 EP	2.47
El Sauce	25,976	72.8	68	11	3.84
Posoltega	15,331	72.7	52	8	4.33
San Carlos	28,733	69.0	79	31 EP	7.07
San Fernando	5,950	63.3	80	28 EP	12.05
Bonanza	11,810	62.2	68	13	4.51
Pto. Morazán	11,411	61.7	52	8	9.90
Somotillo	24,767	60.1	52	8	4.15
Ocotal	26,076	51.5	68	17	14.99
Jalapa	41,756	48.1	87	32 EP	4.21
Estelí	92,988	41.4	53	11	10.07
León	161,530	23.3	16	1	13.31
Chinandega	117,037	16.8	46	9	13.8

* Basado en ingresos de 1998, en dólares US; no incluye transferencias inter-gubernamentales, préstamos ni donaciones

** EP = Extrema pobreza, según clasificación del FISE.

Fuente: INEC/OIM 1999, Arcía et al. 1996, AMUNIC 1998

ÁREAS PROTEGIDAS

La mayoría de los municipios estudiados tienen por lo menos un área protegida dentro de sus límites fronterizos (ver cuadro 2-4). A veces éstas son grandes reservas —como la de Bosawás y la de Indio-Maíz— que traslapan en uno o más municipios aledaños, lo que generalmente hace que su gestión sea más compleja. Muy pocas cuentan con planes de manejo. Otras han sido legalmente declaradas áreas protegidas, como el delta del Estero Real, pero posteriormente se han vendido a concesionarios, en directa contradicción con la ley.

Por lo general, los gobiernos municipales han desempeñado una función muy limitada en el manejo de las áreas protegidas, las que comúnmente se consideran responsabilidad del MARENA o de uno o más ONG. En los municipios urbanos más grandes los gobiernos locales han podido aprovechar algunas de las reservas más pequeñas para el ecoturismo. En ocasiones los ONG o los proyectos han trabajado con los gobiernos municipales para promover actividades de agricultura sostenible o de prevención de incendios en las áreas protegidas. De los municipios rurales estudiados, sólo Bonanza ha demostrado interés significativo en el manejo de una de sus áreas protegidas. Algunos gobiernos municipales preferirían que sus áreas protegidas ni siquiera existieran.

TENENCIA DE LA TIERRA

El régimen de tenencia de la tierra en cada municipio es relevante para poder entender claramente el uso de los recursos naturales y los conflictos que pueden surgir, ya sean derivados del régimen de tenencia mismo o por asuntos relacionados con el control de los recursos. Las relaciones de tenencia de la tierra también establecen una base material importante para la democracia y la participación. No obstante, uno de los tipos de información más difíciles de obtener son los datos exactos sobre la tenencia de la tierra. Los datos de la sección agropecuaria del censo de 1995 están incompletos. La mayoría de los municipios carecen de registros actualizados sobre la tierra, excepto para aquellas personas que debidamente pagan sus impuestos sobre la tierra. A menudo el catastro tiene más tierra titulada de la que actualmente existe en el municipio, debido a que se agregan nuevos títulos y no se borran los viejos. Una vez que se realice el censo agropecuario, programado para este año, se podrá volver a contar con información exacta sobre la tenencia de la tierra.

Cuadro 2-4*Parques y áreas protegidas*

MUNICIPIO	AREAS PROTEGIDAS
León	Cordillera de los Maribios, Isla Juan Venado
Chinandega	Delta del Estero Real, Complejo volcánico San Cristóbal
Puerto Morazán	Delta del Estero Real
Posotelga	Complejo volcánico San Cristóbal-Casita
Somotillo	Reserva genética Apacunca
Villanueva	No tiene
Achuapa	No tiene
El Sauce	No tiene
Estelí	Reservas naturales Cerro Quiabuc, Cerro Tisey-Estanzuela, Cerro Tomabú, Cerro Los Limones, La Tijera, Mesas de Moropotente*
San Fernando	Serranía Dipilto-Jalapa
Ocotol	No tiene
Dipilto	No tiene
Jalapa	No tiene
Wiwilí	Reserva natural Bosawás, Cerro Kilambé
Cuá-Bocay	Reserva natural Bosawás, Cerro Kilambé, Macizo de Peñas Blancas
Waslala	Reserva natural Bosawás (zona de amortiguamiento), Cerro Zinica
San Carlos	Refugio de vida silvestre Los Guatusos, Monumento nacional Archipiélago de Solentiname
Waspám	Reserva natural Bosawás
Siuna	Reserva natural Bosawás, Cerros Toro y Saslaya
Bonanza	Reserva natural Bosawás, Cerros Cola Blanca y Bana Cruz
El Castillo	Gran reserva biológica Indio-Maíz, Monumento histórico Fortaleza la Inmaculada

* En el Departamento de Estelí

LEGITIMIDAD Y CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Uno de los temas más importantes —sea que un gobierno municipal haya realizado o no iniciativas específicas sobre los recursos— es el grado de legitimidad que tenga el gobierno local o el alcalde ante la población local. Esta legitimidad, combinada con la capacidad técnica y administrativa, es lo que permite que las "iniciativas" vayan más allá de lo escrito para convertirse en acciones reales, e idealmente, en la promoción de la participación local en las decisiones relacionadas con el bosque.

Esto no significa, sin embargo, que siempre sea un gobierno eficaz el que conduzca a la acción, y más bien, en algunos casos puede ser todo lo contrario: es una población organizada la que obliga a actuar a un gobierno ineficaz. Este fue el caso en El Sauce, donde las comunidades locales amenazaron con tomarse la carretera si el gobierno municipal no respondía a sus preocupaciones sobre la extracción de pino por parte de las empresas madereras de Estelí. Al no actuar el gobierno dentro de un tiempo especificado, los campesinos se tomaron el camino y obligaron a las autoridades a negociar. El resultado fue una ordenanza municipal que incluyó, entre otras cosas, la suspensión durante seis meses de los permisos de extracción.

No obstante, la legitimidad, la transparencia y la capacidad son aspectos claves para el funcionamiento de la democracia, y con tales cualidades los gobiernos locales tienen mayor probabilidad de atraer el tipo de asistencia que a menudo se requiere para desarrollar iniciativas eficaces relacionadas con el bosque. En el cuadro 2-5 se ofrece un estimado aproximado de la combinación de legitimidad y capacidad para los municipios estudiados, en aquellos casos donde hay información suficiente. También se incluye la afiliación política.

Una clasificación alta significa que la legitimidad del gobierno local o la capacidad general es alta. Una clasificación baja significa que el gobierno es en gran medida inactivo, ineficaz, o que hay importantes acusaciones formales o informales de corrupción. Las clasificaciones se tomaron de las impresiones generales de los investigadores tras realizar numerosas entrevistas con informantes clave en la zona.

Cuadro 2-5

Legitimidad y afiliación política de los gobiernos locales

Legitimidad/capacidad	Municipio	Partido Político del Alcalde
ALTA	Chinandega*	PLC
	Ocotal, Estelí, León, Bonanza	FSLN
MODERADA	El Sauce, Puerto Morazán,	PLC
	El Castillo, Waslala, Wiwilí	
	Posoltega, Achuapa,	FSLN
	Jalapa, Dipilto	
BAJA	San Carlos, Waspám,	PLC
	Siuna, Cua-Bocay	
	Somotillo, Villanueva	FSLN

* Esto podría cambiar a causa de recientes conflictos relacionados con el pago de los empleados municipales (La Prensa, varias ediciones, sept. del 2000), y la situación económica en general a la hora del cambio de administración (La Prensa 15 de enero de 2001).

LA SOCIEDAD CIVIL

Es importante tomar en cuenta la solidez de la organización local. Cuando la organización local es fuerte, un municipio tiene mayores probabilidades de tener líderes con experiencia y de exigir mayor responsabilidad a las autoridades locales. Una alcaldía que sea autoridad fuerte y legítima y que haya desarrollado una relación de trabajo con una sociedad civil organizada posiblemente tenga mayores logros. Cuando la alcaldía es débil o corrupta y la organización local es débil o no existe, las alternativas de progreso son mucho más limitadas.

Un rápido vistazo a la organización local se complica por la presencia de los ONG. Estos pueden ser o no representantes legítimos de la sociedad civil local. Pueden contribuir a la organización local o representar verdaderamente las voces de la población local, o por el contrario pueden interferir con la organización de base genuina y simple-

mente promover su propia agenda. De tal manera que, ni siquiera una fuerte relación de trabajo con los ONG significa necesariamente que un municipio tiene una población local organizada o contenta. Además, no todos los ONG son iguales: una alcaldía puede tener una sólida relación de trabajo con algunos ONG, pero tal vez no puede ni sentarse en el mismo cuarto con otros. Lo mismo es válido para otras organizaciones locales.

Aunque es imposible analizar aquí la relación entre todas las organizaciones locales y sus gobiernos municipales, damos una lista de las principales organizaciones de base o tipos de organización vinculadas con el desarrollo o con los recursos naturales en cada municipio. No incluimos a los ONG porque prácticamente en cada municipio trabaja por lo menos un ONG.

Cuadro 2-6

Principales organizaciones de base

MUNICIPIO	Principales Organizaciones
León	organización de base, CAM
Chinandega	gremios
Puerto Morazán	cooperativas camaroneras, comités comarcales
Posoltega	organizaciones comunales
Somotillo	algunos comités comarcales, cooperativas, gremios
Villanueva	cooperativas, comités comarcales
Achuapa	organización ecuménica
El Sauce	comités de desarrollo
Las Segovias	cooperativas agroforestales
Wiwilí	miskitos
Cua-Bocay	miskitos, pequeños grupos madereros, Asociación comunal de Ayapal, grupos armados
Waslala	grupos de pequeños madereros
San Carlos	UNAG, cooperativas
Waspám	miskitos, grupos armados
Siuna	mayangnas, cooperativas UCA, pequeños grupos madereros
Bonanza	mayangnas, güiriseros, miskitos
El Castillo	algunos grupos agroforestales



III. *Conflictos en los Municipios*

Una revisión de los diferentes tipos de conflictos o tensiones locales existentes posibilita un análisis de los problemas que afectan la gestión municipal de los recursos naturales, así como de la variedad de actores e intereses que entran en juego en cuanto a los recursos naturales en el área rural de Nicaragua. El estudio comparativo de estos conflictos en varios municipios permite tipificar algunos problemas que pueden afectar la administración de los recursos. Por otra parte, los conflictos a veces conducen a una mayor sensibilización sobre un problema y a las acciones que se requieren para resolverlo, y que, por lo tanto, se convierte a menudo en un importante proceso de aprendizaje para los participantes.

Es en el tipo de conflictos que se examinan aquí que se esperaría ver a los gobiernos locales desempeñar un papel de mediadores, tomadores de decisiones o aplicadores de la ley en la promoción de su solución. En algunos casos esto es lo que encontramos, pero no tantos como se desearía. Hay muchas razones para que sea así. En ocasiones el gobierno se siente impotente para actuar, teme enemistarse con una de las partes, o simplemente no quiere involucrarse; en ocasiones el gobierno se siente comprometido con la parte ofensora. La aplicación de la ley, cuando la alcaldía no tiene interés directo en el resultado, parece ser una tarea particularmente onerosa. En otros conflictos el propio gobierno municipal es una de las partes interesadas.

En esta sección se plantean algunas de las tensiones o conflictos relacionados con los recursos que se mencionan en los estudios de caso, y se hacen algunas observaciones preliminares sobre cada tipo.⁸ Se indican todos aquellos casos en los que el gobierno municipal se ha visto directamente involucrado en el conflicto o

8. Los conflictos que aquí se incluyen no representan de ninguna manera una lista exhaustiva. Por ejemplo, con los conflictos sobre la tenencia de la tierra o la inseguridad sobre la tenencia de la tierra en general, se podría tener suficiente material para escribir otro documento. Aquí se pone énfasis en los temas que otros investigadores han estudiado menos minuciosamente.

en la solución del mismo. Más adelante, en la sección de análisis volveremos a examinar estos mismos conflictos a la luz de los principales tipos de recursos forestales disponibles en las áreas de estudio: la región del Pacífico en general, los bosques de pino en el norte y la frontera agrícola en el Atlántico.

CONFLICTOS QUE NO ESTÁN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS RECURSOS

Hay algunos conflictos que a primera vista no parecieran estar relacionados con los recursos naturales, pero que de alguna manera pueden involucrarlos o afectarlos. Estos tipos de problemas afectan el contexto para la legitimidad del gobierno, la aplicación de las regulaciones, el liderazgo, la negociación y la coordinación en todo el territorio. En algunos casos encontramos efectos directos sobre los recursos naturales o sobre su gestión.

Las luchas de poder y la corrupción dentro de la administración municipal son problemas comunes que afectan la legitimidad local, el liderazgo y la capacidad de gestión en todas las esferas. Aun en aquellos casos en que se ha destituido a alcaldes corruptos, la ciudadanía sigue manifestando desconfianza. En algunos casos las acusaciones de corrupción contra los alcaldes, los vicealcaldes o los concejales, están directamente relacionadas con la industria maderera, como en San Carlos, Siuna y Wiwilí. Esto obviamente destruye la credibilidad del gobierno en cualquier intervención relacionada con el bosque. Fue en los municipios en los que se sospecha de corrupción gubernamental donde más a menudo se escucharon argumentos en contra de que la alcaldía desempeñara un papel importante en la gestión de los recursos. En El Sauce, la población local reportó que las autoridades no respondían a sus quejas, en parte porque ellas mismas estaban violando la ley.

Las luchas de poder no se limitan únicamente a los gobiernos municipales. Los organismos gubernamentales no están libres de pecado cuando se trata de coordinación, ya sea con otros ONG o con los gobiernos municipales. Los ONG pueden promover la territorialidad y la competencia en lugar de la cooperación, y en ocasiones son conducidos por individuos con intereses personales cuestionables. Este comportamiento tiene un efecto perjudicial sobre sus iniciativas relacionadas con los recursos, debido a la duplicación de esfuerzos y la imposibilidad de dar a la po-

blación beneficiaria algo que se asemeje a un mensaje único y sólido. Por ejemplo en San Carlos existe un gran número de ONG, muchos de los cuales han estado allí durante años sin lograr muchos efectos benéficos visibles, y por consiguiente, para cualquier proyecto nuevo que llega al lugar el terreno ya está viciado.

La polarización política puede afectar la capacidad del gobierno municipal para funcionar de manera eficaz, ya sea que exista o no corrupción. En ocasiones esto también entra en juego en la relación entre la alcaldía —a menudo del PLC— y los ONG locales, a menudo sandinistas, o al menos, de izquierda. Esto obviamente tiene un efecto en los esfuerzos de coordinación y puede afectar directamente la gestión de los recursos: la polarización política entre los directores del proyecto y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) se subraya como el problema de fondo en el fracaso del aclamado proyecto Pikín Guerrero en Chinandega en cuanto a la transferencia de su conocimiento y experiencia al Chi-Sur al cerrarse el proyecto. Se dispersó el personal, así como importantes registros sobre diez años de experiencia de base en la promoción de la gestión sostenible de los recursos, y las brigadas contra incendio's, entre otros grupos locales, se quedaron sin apoyo o financiamiento. Los conflictos entre los alcaldes liberales y ONGs de izquierda también han afectado los esfuerzos de coordinación en Wiwilí, Siuna, El Castillo, San Carlos, y otros lugares.

CONFLICTOS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS

Los conflictos relacionados con los recursos de la zona pueden agruparse en varias contradicciones típicas, aunque es importante recordar que la selección que se presenta aquí no constituye de ninguna manera la totalidad de los conflictos o incluso de los tipos de conflictos que existen. Los más comunes que se encontraron fueron aquellos en los que la población local —por lo general usuarios de recursos pequeños, individuales u organizados en cooperativas— entran en conflicto con intereses externos, usualmente grandes empresas respaldadas por el gobierno central. Estos tipos de conflicto se basan en el concepto de la población local de que los que vienen de fuera se están apropiando de sus recursos o dañando sus ecosistemas. Cuando son grandes empresas las que vienen de fuera, la población local argumenta que otros se están enriqueciendo con los recursos que ellos necesitan simplemente para vivir o para sobrevivir. Estos se agrupan bajo el rubro general de *Medios de vida (locales) contra las ganancias (externas)*.

Las variaciones en los conflictos locales contra conflictos externos incluyen situaciones en que las tierras o los recursos de la población local pobre son invadidos por personas de fuera, también relativamente pobres. Estos son más parecidos al segundo tipo de conflicto más común, donde la población local compete entre sí, usualmente por el control de un recurso escaso. A éstos se les llamará conflictos por *Escasez de recursos*, y en los casos que ocuparon nuestra atención, éstos ocurren más a menudo entre personas de bajos recursos.

Los conflictos entre intereses locales y externos pueden convertirse en conflictos entre el gobierno municipal y el gobierno central. Estos pueden darse alrededor de los recursos naturales, pero más que conflictos por los medios de vida, son fundamentalmente conflictos de poder por el derecho de tomar decisiones sobre el territorio propio y, aún más específicamente, sobre el control de los ingresos provenientes de la extracción de recursos. Esto es aún más complicado en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) a causa de dos actores adicionales: el gobierno regional de la RAAN y los territorios indígenas. Muchos territorios indígenas abarcan dos o más municipios e incluso departamentos. Aunque los conflictos entre los territorios indígenas y el gobierno central también caen en la categoría de "local contra externo", en esta sección nos referiremos al aspecto político de este conflicto, el que se titula *Conflictos políticos*.

Otro tipo de conflicto surge entre los usuarios de los recursos y las autoridades encargadas de controlar y monitorear su uso. Hay dos aspectos importantes que mencionar sobre esta categoría. En primer lugar, se mencionan relativamente pocos conflictos. Esto no significa, sin embargo, que el problema no esté generalizado. Por el contrario, en lugar de entrar a un conflicto directo con las autoridades, los usuarios de los recursos simplemente hacen todo lo que pueden por evitar a las autoridades; en otras palabras, hacen uso ilegal de los recursos. Cuando se les descubre, su conflicto es un caso individual que no se reporta en los tipos de estudios que aquí se presentan. En segundo lugar, los únicos conflictos que se mencionan son los que tienen lugar entre pequeños productores locales y las autoridades. Esto no significa que no haya conflictos que involucren a las grandes empresas que se dedican a la extracción de recursos, pero en la mayoría de los casos que conocemos, las autoridades locales pertinentes se declararon impotentes para controlarlas. Esto se analiza más adelante en mayor detalle en la sección titulada *Los controlados y los que controlan*.

El último tipo de conflicto que vemos en algunos municipios está formado por aquellos en los que están implicados los ONG ambientalistas. Debido a su naturaleza particular, hemos decidido agrupar aquí los diferentes tipos de conflictos que involucran a los ONG, a pesar de que son muy diferentes entre sí. A menudo son personas locales —casi siempre profesionales de alto nivel educativo— las que manejan los ONG financiados por extranjeros, siendo así, de manera interesante, un especie de puente entre el local y el externo. Donde logran establecer vínculos reales con la base, se ven involucrados en conflictos que se clasifican en otras categorías ya mencionadas con anterioridad. Sin embargo, pueden entrar en conflicto con cualquiera de los otros actores, desde la población local hasta personas externas de bajos recursos, extractores adinerados y autoridades de gobierno en todos los niveles.

MEDIOS DE VIDA (LOCALES) CONTRA LAS GANANCIAS (EXTERNAS): "¡USTEDES ESTÁN DESTRUYENDO MIS RECURSOS!"

En los estudios de caso aparecen numerosos conflictos y tensiones entre los pequeños productores locales y las grandes empresas externas. Estas empresas incluyen intereses madereros, mineros, pesqueros y del cultivo del camarón. Muchas de estas empresas tienen concesiones otorgadas por oficinas del gobierno central, con o sin la aprobación del gobierno municipal. A excepción de los dos primeros ejemplos que presentamos más adelante, los "conflictos" que se describen son más que todo tensiones, pocas de las cuales han evolucionado hasta llegar a ser conflictos manifiestos o haber generado soluciones.

A los gobiernos municipales se les ha encontrado en ambos lados de estos conflictos. En ocasiones apoyan a la población local (el caso *Nycon* en Bonanza), y en ocasiones respaldan a la empresa foránea (Solcarsa en Rosita). Usualmente no están al frente de la batalla contra las grandes industrias, aunque su electorado les puede convencer para que tomen una posición (concesión minera en El Castillo). La falta de acción probablemente se deba a que a muchos gobiernos municipales les atrae la posibilidad de incrementar sus ingresos o los empleos locales; o bien, donde las industrias ya están establecidas, se sienten comprometidos por los beneficios que aporta la empresa. No contamos con información sobre las acciones de las alcaldías en todos los casos, así como en otros no se conoce a ciencia cierta la razón de fondo para la falta de acción por parte del gobierno.

- ◆ La concesión maderera otorgada a SOLCARSA en la Región Autónoma del Atlántico Norte, y autorizada por el MARENA en 1996 (aunque había estado operando desde 1995) con el apoyo del gobierno municipal de Rosita, generó oposición desde un inicio. Los ONG ambientales bajo el liderazgo del Centro Humboldt, las organizaciones locales y la comunidad mayangna de Awas Tigni reportaron la explotación indiscriminada de madera sin la aprobación de un plan de manejo o estudio de impacto ambiental; daños a la comunidad de Kukulaya por la tala de 16,000 árboles que se dejaron podrir; y la destrucción de un amplia franja de bosque para abrir un camino de 42 metros de ancho, sin un sistema de drenaje apropiado para la extracción de madera. Awas Tigni demandó al MARENA —ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos— por autorizar la concesión en territorio indígena. Tras dos años de batallas legales y el apoyo de una importante campaña internacional, finalmente la Corte Suprema de Nicaragua declaró ilegal la concesión porque ésta no había recibido la aprobación del pleno del Concejo Regional de la RAAN (CRAAN). Posteriormente, Solcarsa financió una sesión especial del CRAAN donde se aprobó la concesión. La Corte Suprema, sin embargo, estuvo de acuerdo con los abogados de Awas Tigni en que ésta era una solución inapropiada y que el MARENA deliberadamente había omitido poner en práctica la decisión de la Corte, y procedió a ordenar al MARENA cancelar la concesión.
- ◆ En El Sauce los líderes de la comarca Ocotal estaban preocupados por la tala indiscriminada de sus bosques de pino por madereros de Estelí, y se quejaron por la falta de monitoreo de los planes de manejo. Hicieron una denuncia pública y dieron a las autoridades locales un periodo de tiempo específico para resolver el problema, amenazando con bloquear los caminos por donde se saca la madera e impedir la circulación de los camiones que la transportan si no se les daba una respuesta. Cuando las autoridades no cumplieron, los miembros de la comunidad bloquearon los caminos, obligando al gobierno municipal a negociar una ordenanza municipal que establecía normas sobre la quema y la extracción de madera. La ordenanza incluía la suspensión por seis meses de todos los permisos existentes y una suspensión indefinida de todos los nuevos permisos, la delegación del otorgamiento de permisos a los comités comarcales, y la creación de inspectorías rurales para el monitoreo de las actividades de extracción.

- ◆ Entre 1994 y 1996, la *Nycon Resources Company* obtuvo cuatro concesiones para la exploración minera en un área de Bonanza sin previa experiencia de minería a gran escala. Once comunidades mayangna se opusieron de inmediato y exigieron al gobierno que anulara el contrato, argumentando que la minería industrial contaminaría los ríos e interferiría con sus actividades agrícolas. Amenazaron con hacerse cargo del asunto ellos mismos si el gobierno no actuaba. El Ministro del Medioambiente y Recursos Naturales, Dr. Jaime Incer, también envió una carta al Ministro de Desarrollo Económico expresando su preocupación. La alcaldía de Bonanza respaldó a los mayangnas. Al final, aparentemente los mayangnas destruyeron las instalaciones de la empresa. *Nycon* vendió sus concesiones a otra compañía, la que luego las vendió a un tercero. Hasta ahora nadie ha actuado sobre la concesión.
- ◆ En general, Bonanza ha sido históricamente una comunidad minera, y la minería no se considera un problema. Cuando la empresa *Hemconic/Greystone Resources* se instaló en Bonanza, el alcalde esperaba que ésta contribuyera al desarrollo a largo plazo del municipio. Sin embargo, una solicitud para que la empresa apoyara la construcción de puentes y caminos rurales generó inmediatamente conflictos. También hubo roces alrededor de problemas ambientales, particularmente por la contaminación con cianuro y la disposición inadecuada de aceite. Tras las elecciones de 1996, el alcalde saliente empezó a trabajar con el ONG ambientalista Centro Humboldt, y junto con el nuevo alcalde, continuaron luchando para que la empresa fuera más responsable. Una agencia de asistencia alemana financió un estudio sobre el impacto social y ambiental de la minería, y presentó sus resultados al gobierno norteamericano, el que envió un proyecto de salud ambiental de la USAID. Al final, *Hemconic* redujo sus niveles de contaminación, y contrató una empresa consultora para que estudiara formas de reducir el impacto ambiental, y la empresa parece estar haciendo mayores esfuerzos por cumplir con las regulaciones ambientales. Al mismo tiempo, *Hemconic* emplea a unas 600 personas, ofrece atención médica gratuita a sus empleados, suministra a la población servicios gratuitos de electricidad, de agua y de recolección de basura, construye puentes y caminos, y ha participado en otros proyectos tales como la construcción de un nuevo hospital. Hoy son pocas las personas que critican a la empresa aunque aún persisten claras preocupaciones sobre la contaminación.

- ◆ En 1996, la compañía minera *Renaustra* obtuvo una concesión sobre 43,000 hectáreas para la exploración de oro cerca del poblado de Ayapal en Cua-Bocay. Cuando anunció que iniciaría sus actividades mineras en 1998, el Centro Humboldt organizó una alianza de grupos comunitarios para oponerse a las actividades de *Renaustra*. Los oponentes argumentaron que la mina contaminaría las fuentes de aguas, y acusaron a la empresa de alterar los resultados de sus análisis de agua en un intento por demostrar que el agua ya contenía metales pesados. En marzo de 1999, el Concejo Municipal votó en contra de la concesión. Durante los meses posteriores, *Renaustra* cabildó entre los concejales y la comunidad afectada, ofreciendo construir un sistema de agua y pagar el salario del único docente. Un miembro del Concejo admitió que se le había ofrecido un soborno. En su siguiente reunión el Concejo revocó su decisión. La alianza opositora demandó judicialmente al alcalde y a los concejales que votaron a favor de la compañía.

- ◆ El gobierno municipal de Puerto Morazán está en conflicto directo con el gobierno central, específicamente con la Administración Pesquera (ADPESCA), por las numerosas concesiones otorgadas a las empresas que se dedican a la camaronicultura prácticamente sin ningún beneficio para el municipio. El alcalde alega que "ADPESCA ha menospreciado la autoridad del municipio". Los funcionarios municipales argumentan que ADPESCA no brinda información sobre las nuevas concesiones y sus extensiones, lo que imposibilita que el gobierno municipal cobre los impuestos relevantes. No ha transferido a la alcaldía el 25% del ingreso de la concesión. Ha autorizado concesiones en las lagunas naturales, donde están prohibidas por MARENA, y ha autorizado concesiones sin el estudio de impacto ambiental que se requiere. Las autoridades locales también manifiestan que ADPESCA está tratando de llevar a la quiebra a las cooperativas que se dedican al cultivo del camarón. El problema fundamental es que los gobiernos municipales no tienen ningún poder de decisión sobre la autorización de las concesiones.

- ◆ En marzo de 1988, en el municipio de El Castillo, el Concejo Municipal acordó unánimemente mandar una carta de protesta a MARENA y al Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE)⁹, por la aprobación en el municipio de una concesión minera a la empresa *Placer Dome*. El alcalde recibió va-

9. Ahora el Ministerio de Fomento, Inversión y Comercio (MIFIC).

rias cartas rechazando la concesión, los mismos campesinos decían que no estaban de acuerdo y DANIDA amenazó con retirar del municipio su proyecto, por lo que buscaron el apoyo de un abogado para rechazarla. El Concejo emitió una resolución en contra, y lograron el apoyo de la alcaldía de San Carlos, cuyo Concejo emitió una resolución de solidaridad. Aunque existen rumores de que *Placer Dome* no ha abandonado totalmente sus intenciones, no ha habido ninguna acción reciente sobre la concesión.

- ◆ En León, los que se dedican al cultivo de camarones destruyeron paredes y construyeron otras nuevas afectando áreas habitadas por campesinos y obligándoles a abandonar a sus tierras. También han reducido el área de manglares, lo que afecta el medio de vida de la población, tanto para los que usan los manglares para obtener leña para uso doméstico como para los que la venden para sobrevivir.
- ◆ En Villanueva, existen tensiones entre los mineros locales —empresas familiares y güiriseros— y las dos empresas mineras que tienen grandes concesiones en la zona. Las empresas deciden donde los otros pueden extraer, qué tan profundo pueden excavar, por cuánto tiempo y cuánto pueden procesar (esto último controlando la cantidad de mercurio que se vende). También compran la broza, y determinan el precio que pagarán según peso y calidad.
- ◆ Los campesinos en El Castillo y en otros municipios se quejan de las empresas madereras y de sus intermediarios. En ocasiones no les pagan por la madera extraída, o reciben un precio menor al prometido; a veces cortan la madera y dejan que se pudra la troza —en cuyo caso pierden tanto el dinero como la madera que hubieran podido haber usado después. El gobierno municipal estaba pensando introducir multas para las empresas que talan los árboles y después dejan la troza botada.

A partir de esta evidencia, parecería que es más fácil mantener fuera a una empresa o establecer ciertas reglas antes de su llegada, que controlarla una vez que se instala en el territorio. Esto no sólo se debe al apoyo que otorga el gobierno central a un negocio privado que en gran medida se realiza sin supervisión, sino también a las relaciones de dependencia que logran establecer estas empresas con la población local. En Villanueva, al igual que en Bonanza, los mineros locales que trabajan en pequeña escala dependen de las grandes empresas para que les den áreas

dentro de sus concesiones donde puedan trabajar. Las cooperativas que se dedican al cultivo del camarón en Puerto Morazán dependen de las empresas camaroneras para su financiamiento. A veces no hay una relación de dependencia directa, sino simplemente un nivel de pobreza que hace que las personas sean más susceptibles a la manipulación. En León, por ejemplo, a la población local que originalmente se había opuesto a las actividades de dos empresas camaroneras se les convenció para que las apoyaran: una proporcionó una gran cantidad de ayuda después del huracán Mitch, y la otra convenció a la población local de que la nueva bocana que habían establecido también aportaría beneficios para los habitantes.

Similares relaciones de dependencia se pueden establecer con los gobiernos municipales æmuchos de los cuales están desesperadamente cortos de dinero— a través de impuestos, regalos o sobornos. Como veremos más adelante en la sección sobre las pugnas políticas, los gobiernos municipales tienen que librar una difícil batalla cuando entran en conflicto directo con las instituciones del gobierno central.

ESCASEZ DE RECURSOS: POBRES CONTRA POBRES

Como se dijo anteriormente, pueden ocurrir conflictos por escasez de recursos entre pobladores locales de todas las clases o entre los habitantes locales y los de afuera. La escasez puede ser un problema de escasez ecológica o natural, o puede ser artificialmente creada por el control que ejerce una persona o un grupo sobre un recurso. Por lo general en estos casos hay considerables diferencias de poder entre el grupo que se apropia del recurso y aquellos que quedan padeciendo la "escasez". En cierto sentido, pues, muchos de los problemas que se plantearon en la sección anterior son también problemas de escasez artificial que han dejado a la población local sin acceso a recursos suficientes para su supervivencia.

La escasez también puede referirse directamente a un recurso natural, como árboles o agua, o a la tierra en sí, o a los recursos financieros que se necesitan para explotar el recurso natural o simplemente para producir. Este tipo de escasez afecta más a menudo a los pobres. En esta sección se enumeran los problemas que surgen alrededor de estos diferentes tipos de problemas de escasez, entre los habitantes locales o entre la población local de bajos recursos y personas pobres que han invadido sus territorios.

Es interesante que los únicos casos donde las autoridades locales parecen haber tratado de resolver estos conflictos son aquellos en que uno de los grupos no pertenece originalmente al municipio (Chinandega y Bonanza). Esto implica una falta de disposición, ya sea a tomar partido —lo que posiblemente haga a un lado a un conjunto particular de electorado local—, o incluso a ofrecer un papel de mediador. La alcaldía, sin embargo, no siempre está del lado de la población local; en Siuna, por ejemplo, la tendencia del gobierno mestizo ha sido apoyar a los colonos mestizos por encima de la población indígena cuyas tierras han sido invadidas.

- ◆ Chinandega es el único ejemplo en el que la alcaldía intervino para resolver uno de los conflictos que se mencionan aquí. Un grupo de soldados desmovilizados invadió tierras en las faldas del volcán Chonco, y los campesinos del área vecina los denunciaron a la alcaldía por deforestación. El gobierno municipal se hizo cargo a través de su sección ambiental y envió inspectores de campo para establecer la intención de los colonizadores. Los inspectores determinaron que los desmovilizados no tenían intención de quedarse en estas tierras para producir, sino más bien de extraer madera y leña y luego irse para otra parte. La alcaldía se coordinó con la policía para que los desalojaran. Incluimos este ejemplo bajo "escasez" porque la principal preocupación de los campesinos locales fue el daño que pudiera ocurrir a su ecosistema en una área donde la deforestación ya es un problema serio.
- ◆ En el caso de la colonización de los territorios indígenas, los recursos escasos son la tierra y el crédito. Al igual que en gran parte de la región de la frontera agrícola, los colonos mestizos se han tomado tierras "baldías" para establecer fincas de subsistencia, a menudo porque no tienen tierra en otra parte o carecen de los recursos económicos para comprarla. En aquellos casos en que las personas vendieron tierra para establecerse en la frontera y utilizan su dinero como capital, el recurso escaso es el crédito. En muchos casos los colonos se trasladan más de una vez, limpiando y vendiendo sus *mejoras* a medida que se mueven, con el fin de aumentar su capital de inversión. El acceso a los territorios indígenas es fácil debido a que la demarcación de las tierras no está legalizada y a que la densidad poblacional es extremadamente baja.¹⁰ Desde 1998 se han invadido unos 812 km². En Bonan-

10. Para los pueblos indígenas, sin embargo, esto obviamente no es sólo un asunto de escasez de recursos. Al igual que en el caso de Solcarsa, es un problema cultural, de soberanía y de subsistencia.

za, el gobierno municipal está a favor de las comunidades mayangna. Como ya se indicó, en Siuna el gobierno más bien está del lado de los colonos.

- ◆ En Puerto Morazán hay conflictos sobre el uso de los manglares por parte de diferentes grupos de pequeños productores: aquellos que quieren preservar el manglar para el cultivo del camarón a pequeña escala y aquellos que quieren explotarlo para extraer leña. Estos intereses no son necesariamente contradictorios, pero la excesiva extracción de madera obviamente podría resultar en el deterioro del habitat para la larva de camarón. Sin embargo, muchos de los que extraen leña preferirían ser camaroneros, pero no pueden hacerlo por falta de financiamiento.
- ◆ En Chinandega hay contradicciones entre los campesinos que viven en las faldas de los volcanes y los que se dedican a la caza y a la extracción de miel. Estos últimos vienen a las tierras ejidales y utilizan fuego para acorralar o espantar su presa. El uso indebido del fuego pone en peligro los cultivos permanentes, las plantaciones y las áreas forestales de los campesinos.
- ◆ Cada año los incendios asociados con la quema durante el ciclo agrícola se salen de control y afectan las fincas vecinas, quemando en ocasiones los cultivos o la infraestructura. Por ley, a los responsables de estos incidentes se les debería multar por los daños causados, pero rara vez se hace. Son pocas las autoridades municipales —incluyendo los mismos gobiernos locales, la policía y los jueces— que están dispuestas a interferir en estos casos, aunque hay excepciones. En Waslala, por ejemplo, a los abusadores no solo se les ha multado, sino que también se les ha encarcelado.
- ◆ La escasez natural, sin embargo, no sólo afecta a los pobres, y a diferencia de la tierra, es mucho más difícil comprar buenos recursos hídricos. En Villanueva, el suministro de agua limpia no es suficiente para satisfacer las necesidades de todos los habitantes. El procesamiento del jícara contamina el agua que toma el ganado. Diferentes productores compiten por el control de los ríos y los manantiales, algunos para la ganadería, otros para la pesca y otros para las hortalizas.

CONFLICTOS POLÍTICOS: ¿A QUIÉN PERTENECEN LOS RECURSOS?

Hay todo tipo de conflictos políticos entre los diferentes niveles del gobierno, pero la Región Autónoma del Atlántico Norte podría ser un caso modelo de complejidad. Las comunidades indígenas son pobladores locales, pero se incluyen aquí debido a que son también las únicas autoridades que la misma población indígena reconoce—ya que por lo general no reconocen la autoridad de los gobiernos municipales.¹¹ Hay conflictos entre cada combinación de los cuatro actores políticos principales —las autoridades indígenas, los gobiernos municipales, el Consejo Regional Autónomo y el gobierno central. Aquí sólo se plantearán algunos de los conflictos más notorios, antes de mencionar varios conflictos entre los gobiernos municipales y centrales en otras áreas.

- ◆ Los pueblos indígenas que habitan en el área de la reserva de Bosawás resintieron la declaración de reserva por medio de la cual, sin consultárseles, gran parte de lo que quedaba de sus territorios ancestrales fue declarada propiedad del Estado. En respuesta a esta situación, las diferentes comunidades indígenas, entre otras cosas, han estado levantando mapas de sus territorios con el apoyo de organismos internacionales. Desde 1998 se han elaborado mapas en cinco de los seis territorios, para un total de 4,844 km² (se estima que el sexto tiene 975 km²), aunque aún no se han legalizado. Además, los pueblos indígenas no sólo reclaman derechos de propiedad comunal sobre la tierra, sino también sobre sus recursos naturales.
- ◆ El gobierno regional y el gobierno central están en conflicto sobre cuál de los dos tiene el derecho de administrar y gestionar la explotación de los recursos naturales en el territorio autónomo. El gobierno central defiende su derecho con el artículo 102 de la Constitución, que establece que todos los recursos naturales pertenecen al Estado. El gobierno regional argumenta que la Ley de Autonomía confiere tal derecho a los gobiernos regionales. El gobierno central ha podido evitar "legalmente" el reconocimiento de numerosos derechos establecidos por el estatuto de autonomía, porque éste nunca ha sido reglamentado.

11. La población mayangna en Bonanza decidió participar en el gobierno local como una estrategia política. El vicecalde es mayangna. Este es un caso excepcional.

- ◆ Las autoridades regionales, municipales e indígenas no logran ponerse de acuerdo sobre quién debería recibir el ingreso fiscal generado por la explotación de los recursos naturales. El gobierno central ha hecho algunas transferencias a los gobiernos regionales, pero las Alcaldías dicen que no han recibido nada. Las autoridades indígenas alegan que cuando la extracción se hace en sus territorios los ingresos les pertenecen a ellas.
- ◆ El conflicto entre el gobierno municipal y la comunidad de Posoltega contra el gobierno central es de otra naturaleza, pero fundamentalmente se trata del mismo problema que tiene que ver con quién puede tomar decisiones que afectan los recursos de las comunidades locales. Después del huracán Mitch, el gobierno central declaró de utilidad pública el área del deslizamiento de tierra alrededor del Casitas "en memoria de las víctimas del deslave del Volcán Casitas." Esto causó indignación entre la población local porque se hizo sin consultar al gobierno local ni a las familias de las víctimas que quedaron enterradas allí, las que consideran sagrado el lugar. De igual manera, son los antiguos dueños del área los que aparecen en una lista como sujetos de indemnización por la declaración de utilidad pública, y no los miembros de las cooperativas que han tenido títulos de reforma agraria sobre esa tierra desde los años 80. Los habitantes locales lamentan que "se ha utilizado la tragedia del volcán Casitas como ventana al mundo para demandar ayuda internacional, pero ésta no ha llegado al municipio que es el más afectado."
- ◆ Muchos gobiernos municipales han exigido que el gobierno central les transfiera el 25% del ingreso proveniente de los permisos madereros, como fue prometido por ley. Algunos municipios han recibido transferencias ocasionales, pero nunca todo el 25%. En algunos casos, como Puerto Morazán, los gobiernos locales ni siquiera saben cuánto se les debe. La Asociación de Municipios AMUNIC se ha encargado de este asunto en nombre de los municipios.

LOS CONTROLADOS Y LOS QUE CONTROLAN: ¿EL PEZ GORDO SE TRAGA AL MÁS CHIQUITO?

A pocas personas les gusta que sus acciones sean controladas. Sin embargo, cuando los controles parecen razonables, justificados y equitativos, es frecuente que se acepten. No es éste el caso con la gestión de los recursos naturales en Nicara-

gua. A menudo a los pequeños productores se les somete a controles considerables, precisamente porque son actores menos poderosos. En todo el país los investigadores escuchan constantemente esta queja. Más de un funcionario bienintencionado del MARENA nos ha manifestado que "las grandes empresas son incontrolables." El ejemplo de la concesión maderera que se canceló subraya aún más esta dinámica: MARENA sólo actuó en contra de Solcarsa después de que la Corte Suprema le *ordenara* acatar su decisión de que la concesión era ilegal.¹²

El hecho de que sólo los pequeños productores sean sujetos de controles tiene varios efectos negativos sobre la gestión de los recursos. No sólo significa que los grandes usuarios —a quienes no se monitorea— podrían estar agotando o afectando los recursos de la nación, sino que aquellos a quienes se controla se ven a sí mismos, y con razón, como las víctimas de un castigo selectivo, y por tanto, su reacción fundamental es rebelarse. Existen mayores probabilidades de que estos últimos se dediquen a actividades ilegales, y en el proceso dañen o degraden los recursos.

Los campesinos agroforestales y los proyectos forestales sostenibles están por lo general más sensibilizados y preocupados por los efectos a largo plazo de sus actividades sobre los recursos forestales. Aún cuando no se les castigue de manera selectiva, las limitaciones financieras y las dificultades burocráticas del proceso de permisos pueden ser lo suficientemente desalentadoras como para sacarlos del negocio. Estos son precisamente los tipos de proyectos que deberían recibir incentivos, sin embargo, nuestra investigación encontró que sucede todo lo contrario: en lugar de incentivos, a menudo se colocan obstáculos adicionales en su camino.

En algunos casos, los gobiernos municipales son los responsables de que aumenten estos obstáculos, o de favorecer a grandes empresas por encima de las locales (El Castillo). Aun en aquellos casos en que los gobiernos aumentan la carga fiscal, algunos también han tomado medidas para apoyar a los pequeños productores locales (Dipilto, Ocotal).

- ◆ En Las Segovias existen varias importantes asociaciones de dueños del bosque, específicamente en Dipilto, Jalapa, Ocotal y San Fernando. Estos están entre los productores de pino más importantes del país. Juntos, los municipios de Nueva

12. El caso de Greenstone/Hemconic en Bonanza del que hablamos anteriormente, es el único ejemplo que encontramos donde el gobierno local tuvo éxito al lograr modificar el impacto ambiental de una empresa.

Segovia aún tienen casi el 60% del área de sus tierras cubierta por bosques, de pino en su mayoría. Estos productores están en conflicto con INAFOR sobre la aprobación de sus planes de manejo, que se hace en Managua y, según ellos, en ocasiones toma varios meses. Los productores agroforestales frecuentemente se quejan de que las puertas de la burocracia están siempre abiertas para los representantes de las grandes empresas, mientras que a ellos, cuando por fin se les atiende, se les trata con muy poco respeto. El alcalde de Dipilto ha manifestado que utilizará sus avales para favorecer a estos pequeños productores, aunque aún no lo ha hecho. Ocotol comisionó varios estudios con el fin de promover industrias pequeñas basadas en los productos forestales.

- ◆ Estos mismos productores de pino están en conflicto con sus gobiernos municipales por los altos impuestos que deben pagar para producir pino. Es tan alto el impuesto y la burocracia de INAFOR es tan lenta y desalentadora, que la ilegalidad está aumentando. Se estima que entre el 50 y el 80% de los productores operan de manera ilegal. Peor aún, algunos dueños de bosques están regresando a la agricultura a tiempo completo. El riesgo es que talen sus bosques de pino para la siembra.
- ◆ SosMadera es un aserradero en pequeña escala que promueve un proyecto forestal sostenible en El Castillo. Para conformarlo se organizaron tres empresas campesinas agroforestales en la comunidad de La Quezada, donde compran la madera. A diferencia de Plywood —que operó durante varios años en la región sin cumplir con el requisito del plan de manejo— SosMadera ha llenado todos los requisitos burocráticos que se le han pedido, y está comprometida con la sostenibilidad ecológica y social de su proyecto. Sin embargo, cada año INAFOR ha demorado cada vez más la emisión del permiso necesario, reduciendo el breve tiempo de verano que la empresa tiene para la extracción de la madera. En 1999, el permiso salió tan tarde que SosMadera sólo tuvo un mes para extraer la madera antes de que las lluvias dejaran las carreteras intransitables. Es obvio que el gobierno municipal favorece a Plynic, la competencia de SosMadera.
- ◆ Aunque este último ejemplo no es exactamente un asunto de "control", es relevante precisamente debido a la prevaleciente ilegalidad de las operaciones de extracción de madera —es decir, la evasión del control. De hecho, este tipo de conflicto sólo es posible debido a la ilegalidad. En Villanueva mu-

chos campesinos pobres, cuando necesitan dinero en efectivo, venden madera en el pueblo a los muebleros locales, quienes les prometen un cierto precio acordado de antemano. Sin embargo, estos muebleros a menudo sólo pagan entre 30 y 50% de ese precio, o en ocasiones no pagan del todo, sabiendo que como la venta es ilegal, el campesino no irá a denunciarlos con la policía. La necesidad y la abundante oferta de árboles significa que siempre habrá campesinos interesados en vender. Otro efecto de la ilegalidad es que una cama comprada a los que engañan a los campesinos cuesta C\$550, mientras que la misma cama comprada a aquellos que compran (también ilegalmente) a través de comerciantes (a los que es más difícil engañar) cuesta C\$900.

ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES: CONFLICTOS DESEADOS Y NO DESEADOS

Los conflictos de los ONG ambientalistas con otros actores se pueden dividir en dos áreas principales. Primero, hay conflictos que tienen los ONG con personas que los ONG consideran que están deteriorando los recursos, o bien con quienes apoyan a dichas personas (aquí se puede incluir, por ejemplo, a las autoridades de gobierno que permiten la actividad que consideran dañina o que no la monitorean). En segundo lugar, a menudo surgen conflictos o tensiones entre los ONG y la población beneficiaria; por lo general estos conflictos no son intencionales.

- ◆ El primer caso incluye ejemplos como los ya explicados de las concesiones a Solcarsa y Renaustra, donde el Centro Humboldt se unió con organizaciones locales para montar amplias campañas de oposición. Hay muchos conflictos similares en los municipios, pero pocos han recibido tanta publicidad o han tenido tanto éxito como el caso Solcarsa. En El Castillo, por ejemplo, la Fundación del Río durante varios años realizó campañas contra los permisos madereros en el municipio autorizados o apoyados por el gobierno local. Éstos incluyen fundamentalmente los permisos otorgados a Plywood y a un aserrío costarricense que operaba cerca del poblado de El Castillo. A diferencia del Centro Humboldt, sin embargo, las posiciones de la Fundación nunca tuvieron apoyo significativo por parte de la población local. El conflicto llegó a tales extremos que la Alcaldía declaró al presidente del ONG *persona non grata*, y su principal financiador, la agencia de cooperación Danesa DANIDA, finalmente retiró a la Fundación del consorcio de su proyecto de desarrollo sostenible.

- ◆ Los ONG también generan conflictos no intencionados con la población local, e incluso con sus beneficiarios. Estos incluyen problemas tales como los tipos de asesoría o asistencia técnica que se promueven, la gestión del crédito o incluso el trato que se da a los beneficiarios. A menudo los analistas de proyecto ven casos en los que las necesidades reales de la población no se toman en cuenta, sino que los objetivos del proyecto simplemente se superponen a la realidad; o casos en que el crédito se maneja como subsidio, creando así mayor dependencia. San Carlos presenta una situación un tanto extrema, ya que muchos proyectos han operado allí por tanto tiempo y con tan pocos beneficios visibles, al punto de que muchos habitantes locales han llegado a considerarlos como simples aprovechadores de la ayuda internacional, "para sus propios intereses", gastando en ellos todo el dinero destinado a los pobres.

ANÁLISIS:

UNA TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS POR TIPO DE RECURSO

Es útil examinar estos conflictos por los recursos no sólo como se hizo anteriormente, sino también para ver cómo interactúan territorialmente. ¿Generan los diferentes tipos de regiones ecológicas diferentes tipos de conflictos? ¿Qué conduce a tipos específicos de conflictos en áreas específicas?

Los tres principales regiones forestales que examinaremos son las llanuras del Pacífico, los bosques de pino en el norte y la frontera agrícola en el Atlántico.

El Pacífico se caracteriza por una agricultura a gran escala combinada con pequeños productores campesinos y un alto grado de infraestructura. Quedan unos pocos recursos forestales, y el que se extrae principalmente es la leña —un mercado manejado por pequeños y medianos productores y comerciantes.

En la región de los pinares de los pinares, en el norte, los productores campesinos tienen un control mucho mayor sobre las tierras, incluyendo el control sobre los bosques mismos de pino. El producto más importante relacionado con el bosque es el pino para la construcción y la producción de muebles.

La frontera agrícola tiene grandes productores en las áreas más antiguas, y colonos campesinos en las nuevas zonas. Aquí están ubicadas las únicas concesiones madereras aprobadas por Nicaragua en años recientes, y grandes y medianas empresas extraen madera en toda la región. En las áreas de colonización la principal dinámica forestal es la quema del bosque para la agricultura.

Al examinar las categorías de los conflictos ya planteados, podemos ver los patrones siguientes.

- ◆ En cualquier parte, e independientemente del tipo de recursos disponible, pueden ocurrir el primer tipo de conflictos, que no están relacionado con los recursos, pero que inciden sobre éstos.
- ◆ Hay mayores probabilidades de que los conflictos por escasez de recursos ocurran en el Pacífico, caracterizado precisamente por la deforestación y la escasez de madera, aunque el daño por incendios puede ocurrir en cualquier parte.
- ◆ Los conflictos de "subsistencia versus lucro" tienen que ocurrir en áreas ricas en recursos, donde las grandes empresas con ánimo de lucro tienen razones para realizar sus negocios. Esto se facilita en las grandes extensiones de tierras nacionales o "no reclamadas" —como en la frontera agrícola—, y se inhibe en aquellas áreas donde la población local está organizada en torno a la explotación de sus propios recursos —como en Nueva Segovia. En gran medida el Pacífico se salva de este tipo de conflicto sobre la madera (por lo general las grandes empresas no consideran la producción de leña lo suficientemente atractiva) pero no en lo que respecta al cultivo del camarón.
- ◆ Los conflictos políticos que se derivan del uso y control de los recursos también parecen requerir áreas ricas en recursos. Esto también se facilita en la frontera agrícola debido precisamente a su naturaleza de frontera, con un bajo nivel de institucionalidad y la difusa división de derechos y responsabilidades ante la ley. Posoltega, un municipio con pocos recursos, es una excepción en este caso, aunque es importante señalar que tanto la alcaldesa de Posoltega como el alcalde de Puerto Morazán son del opositor partido sandinista. Por lo tanto, el conflicto podría estar más directamente relacionado con la política que con los recursos.

- ◆ Los conflictos entre los usuarios de los recursos y los encargados de su monitoreo o control pueden ocurrir tanto en áreas con escasez como en zonas de abundancia de recursos. En el primer caso, los conflictos pueden ocurrir simplemente por el intento de proteger los recursos que aún quedan; en el segundo caso, puede haber conflictos por el acceso a recursos valiosos, ya sea porque las autoridades privilegian a ciertos grupos de interés, o porque quieren promover la extracción sostenible y no las ganancias rápidas.
- ◆ Los ONG trabajan en todo el país tanto en áreas ricas como en zonas pobres en recursos. Sin embargo, tienen mayores probabilidades de entrar en conflicto directo con los usuarios de los recursos en áreas donde éstos son abundantes, y donde los usuarios son empresas medianas y grandes. Esto se debe a que, por lo general, los ONG tratan de evitar los conflictos directos con los productores pequeños y de bajos recursos por ser éste el grupo cuyos intereses pretenden defender.

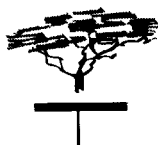
En conclusión, los factores determinantes en lo que respecta a la relación entre los tipos de conflictos por recursos y la región en la que tienen mayores probabilidades de ocurrir parecerían ser:

- ◆ Relativa abundancia o escasez de recursos
- ◆ Tenencia de la tierra y de los recursos
- ◆ Grado de institucionalidad
- ◆ Grado de organización local en torno a los recursos locales

¿Cuándo se involucran los gobiernos municipales y de qué manera?

- ◆ En lo que respecta a las grandes empresas, los gobiernos locales han respondido a las campañas del electorado y de los ONG —particularmente aquellas en contra de las concesiones o permisos mineros y forestales— a veces de manera voluntaria y a veces bajo presión.
- ◆ Hay menos probabilidades de que se opongan a una empresa grande una vez que ésta ya está instalada en la comunidad, aunque con suficiente presión o apoyo, podrían hacer algunos esfuerzos por controlar su impacto ambiental.
- ◆ Donde las partes en conflicto son de la misma comunidad, los gobiernos locales más bien evitan "tomar partido".

- ◆ Hay mayores probabilidades de que tomen partido si la parte ofensora no es una empresa y no es del municipio.
- ◆ Los gobiernos municipales están activamente involucrados en conflictos en los que tienen un interés económico específico.
- ◆ Los gobiernos municipales están renuentes a encargarse de que la ley se cumpla.
- ◆ Rara vez los gobiernos municipales desempeñan el papel de mediadores.





IV. *¿Agendas municipales en cambio?*

Principales iniciativas relacionadas con los recursos forestales

PRIMERO LAS MALAS NOTICIAS...

a pesar de los problemas y los conflictos ambientales que se encuentran en cada municipio, por lo general los recursos naturales tienen baja prioridad en la agenda municipal cuando se examina asuntos de gastos generales en los proyectos o en las inversiones.

Por otra parte, donde hay explotación de recursos naturales, los recursos pueden ocupar un lugar prioritario en la agenda en términos del ingreso. En parte esto tiene que ver con el concepto que la población tiene del gobierno municipal y que éste tiene de sí mismo principalmente como proveedor de servicios y recolector de los impuestos.

Aun en los municipios donde la inmensa mayoría de la población es rural, la mayor parte del presupuesto municipal suele gastarse en las áreas urbanas. En Villanueva, por ejemplo, donde el 86% de la población es rural, sólo el 0.4% del presupuesto de 1998 se gastó en proyectos urbanos o ambientales. La mayoría de los municipios asocian una "buena gestión" con "más proyectos", e incluso cuando están ubicados en áreas rurales, rara vez los proyectos están relacionados con los recursos naturales. Los proyectos favoritos incluyen la reparación de calles o andenes; la construcción o revestimiento de caminos; la construcción o reparación de escuelas, centros de salud o sistemas de agua; la instalación de sistemas eléctricos; y la construcción de centros comunales o instalaciones deportivas.

Al preguntar a los alcaldes o concejales sobre los recursos naturales en sus municipios, suelen responder sobre las acciones que han tomado, o las que no han to-

mado, con respecto a sus áreas locales protegidas o a la reforestación. Los recursos naturales significan bosques— protegerlos o replantarlos. Los únicos proyectos que se mencionan son los que implican la reforestación o el establecimiento de un vivero municipal. Las áreas protegidas mismas a menudo simplemente se ignoran. Dicho crudamente, la preocupación sobre estos temas suele considerarse como una moda promovida por agencias internacionales, de la que algunos municipios tratarán de ver qué beneficios financieros pueden obtener y otros simplemente pueden ignorar como irrelevantes o como responsabilidad que no les compete.

Una razón por la cual los gobiernos municipales ponen énfasis en proyectos de infraestructura es obvia: es lo que pide la población. Hay que reconocer que en la cultura municipal, no solo en Nicaragua sino en toda América Latina, el papel de los gobiernos locales ha sido el de impulsar la modernización. Como ya se dijo antes, la ley nicaragüense reconoce en los recursos naturales la base para el desarrollo sostenible de la nación, y ve a los gobiernos locales como importantes participantes del desarrollo. Sin embargo, el desarrollo todavía se asocia fundamentalmente con el acceso al agua potable y a la electricidad, más que con los recursos naturales en sí mismos, y se considera que el papel de los gobiernos locales es precisamente suministrar un mayor acceso a tales servicios. El tema de los recursos naturales es nuevo. Requiere una visión nueva y de largo plazo, mientras que los políticos, por tradición, tienen una visión de mucho más corto plazo. Es éste un proceso de aprendizaje, tanto para los gobiernos locales como para la ciudadanía.

La reconceptualización de la función del gobierno municipal no es, por supuesto, el único problema. También hay serios problemas en lo que concierne a la capacidad financiera y técnica local. La política partidaria también tiene un efecto perjudicial sobre la descentralización, tanto para los alcaldes liberales —a quienes se puede controlar desde el nivel central— como para los alcaldes sandinistas o de terceros partidos, que pueden quedar abandonados.¹³

La corrupción probablemente sea lo más problemático. En dos de los seis municipios de Bosawás se ha retirado a los alcaldes por corrupción, aunque a ambos

13. Aunque también puede tener efectos positivos. En León, por ejemplo, algunos plantean que el hecho de que el gobierno central no tenga relación alguna con el alcalde sandinista ha obligado al gobierno municipal a hacerse cargo de su territorio. Este no es el caso en municipios más pobres, como Posoltega, que ha sufrido enormemente desde el huracán Mitch debido a su permanente conflicto con el gobierno central.

se les devolvió el cargo; en otros dos casos, se ha denunciado al alcalde y al vicealcalde —aunque no formalmente— por corrupción y extracción ilegal de madera respectivamente. En el sur, el alcalde de San Carlos actualmente está por segunda vez bajo investigación. La corrupción afecta la concepción que tiene la ciudadanía de la descentralización y de la gestión de los recursos naturales. Como mencioné antes, es en los municipios con el mayor número de quejas sobre los alcaldes que a menudo hemos escuchado a los representantes de la sociedad civil plantear que el gobierno local no es la entidad apropiada para encabezar las intervenciones relacionadas con los recursos naturales. Por otra parte, no hay ninguna razón para creer que la corrupción de los gobiernos municipales sea peor que la del gobierno central, o incluso de los ONG u organizaciones de base. Estos problemas se abordarán más adelante de manera más específica, pero en una discusión sobre la agenda municipal es importante recordar las agendas ocultas que a veces no sólo existen, sino que prevalecen.

... LUEGO LAS BUENAS NOTICIAS

A pesar de la agenda de gastos —predominante y virtualmente universal— donde se prioriza la infraestructura social, muchos municipios han empezado a tomar acciones que contemplan la gestión de los recursos naturales en su territorio. En los 21 municipios estudiados, sólo uno parece no estar tomando ninguna acción relacionada con sus recursos forestales, fuera de entregar avales. La gran mayoría han impulsado algún tipo de control sobre los incendios y los permisos para la extracción de madera. Más de la mitad tienen un vivero municipal o han promovido al menos un proyecto de reforestación. La mitad cobran tarifas de extracción de algún tipo, además del cobro para los permisos, y la mitad han promovido controles adicionales sobre la extracción, como los puestos de retención u ordenanzas para suspender las operaciones de los madereros. Aproximadamente la mitad tienen comisiones ambientales municipales, aunque algunas aun permanecen inactivas.

No todas —o ni siquiera muchas— de estas acciones se han tomado necesariamente debido a un sincero y creciente interés por los recursos naturales, o por la comprensión del papel que desempeñan dichos recursos o el gobierno municipal respecto al desarrollo rural. Algunas se tomaron simplemente porque un proyecto les dijo que debían tomarlas, u ofreció financiamiento, o amenazó con retirar-

lo. Algunas de estas "iniciativas" sólo existen en el papel. Las acciones que se tomaron con el mayor interés tienden a ser aquellas que generan ingresos para el municipio. Sin embargo, son pasos importantes; y en algunos casos se evidencia lo que parece ser una visión más amplia. Por ejemplo, una ordenanza municipal de Achuapa establece:

Que es el deber del gobierno municipal velar por el uso racional de los recursos naturales y su correlación positiva con los habitantes.... Que el sector forestal, con bosques manejados de manera sustentable, en particular puede y debe contribuir al mejoramiento de la vida en nuestro municipio y constituirse en uno de los pilares de nuestra economía, por su potencial de conservación de suelo y fuentes de agua y por su rendimiento económico y su posibilidad de desarrollo.... La visión es de conservar los animales, las hierbas, los arbustos y árboles para las futuras generaciones.¹⁴

El cuadro 4-1 ofrece un rápido resumen visual de la magnitud y tipo de las diferentes intervenciones en recursos naturales que se están emprendiendo en Nicaragua en la actualidad. Está organizado, en líneas generales, siguiendo de mayor a menor el número de iniciativas por municipio. Sin embargo, la *cantidad* de intervenciones no indica su *calidad*, o la seriedad con la que se emprenden las acciones o se aplican las normas.

De toda forma, el cuadro da una idea clara de lo que existe y, por lo tanto, de la base sobre la cual se puede construir en el futuro. Algunas de estas acciones sólo estaban en borrador o en forma de propuestas cuando se realizaron los estudios de caso—se incluyen aquí porque indican interés e intención por parte del gobierno municipal.

Aunque obviamente hay un traslape entre las categorías, esta sección examina cada tipo de acción a su vez, y las diferentes maneras en que se han concebido o implementado, con ejemplos de municipios específicos donde resulta apropiado.

14. El Concejo Municipal de Achuapa, ordenanza municipal sobre "El Manejo de los Recursos Naturales del Municipio de San José de Achuapa", 9 de agosto de 1999.

Cuadro 4-1
Iniciativas municipales relacionadas con los recursos forestales

MUNICIPIO	INICIATIVAS RELACIONADAS CON LOS RECURSOS FORESTALES													
	Permisos/ avales para extracción	Técnico/ SMA	Tarifas	Control de extracción	Control incendios	CAM/otro	Brigada ecológica	Vivero/ refores.	Áreas protegidas	Fondo forestal	Investigación	Doc. de Planificación	Ordenanzas	Otro
El Castillo	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	
Chinandega	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X
Achuapa	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	
Bonanza	X	Antes	X	X		X	X	X	X		X	X	X	
León	X	X	X	X	X	X		X	X			X	X	
Estelí	X	X	X		X	X	X	X	X			X	X	
Jalapa	X		X	X	X	X		X		Antes	X	X	X	
Ocotul	X		X		X	X		X		Antes	X			X
Dipilto	X	X	X		X	X	X			Antes		X		
Waslala	X		X	X	X			X	X					
Pto Morazán	X		X			X		X		X			X	
Wiwilí	X	X		X	X	Antes		X						
El Sauce	X	X		X	X	X								
San Carlos	X			X	X	X						X		
Cúa-Bocay	X		X		X		X	X						
Sn Fernando	X		X		X				X	Antes				
Villanueva	X				X	X		X						
Posoltega	X			X				X						X
Siuna	X	antes		X								X		
Somotillo	X				X	X								
Waspám	X					Antes								

Nota: SMA= Sección de Medio Ambiente, CAM= Concejo Ambiental Municipal;

X indica que se ha tomado alguna acción pero incluye iniciativas que se están discutiendo o que están en forma de borrador de ordenanza; no todas las acciones son necesariamente eficaces. Para mayores detalles véase el texto.

Fuentes: Estudios municipales Nitlapán-CIFOR y Nitlapán-CIFOR-Protierra, AMUNIC, entrevistas

PERMISOS PARA LA EXTRACCIÓN DE MADERA: AVALES Y TÉCNICOS FORESTALES

Según la ley, INAFOR está a cargo de otorgar los permisos para la extracción de madera o de leña, y la oficina del alcalde debe dar su opinión, que se conoce como aval, antes de que se emita el permiso. Existen permisos en todos los municipios, aunque a menudo hay más extractores ilegales que con permiso. También parece que existe un serio problema de corrupción en cuanto a los avales, particularmente en la Costa Atlántica.

Unos cuantos municipios han reconocido la necesidad de contar con personal especializado —como técnicos ambientales o forestales— para encargarse de la revisión de las peticiones para los avales. Para muchos, la contratación de este personal sería muy difícil económicamente si no se cuenta con el apoyo de un ONG o de una agencia de financiamiento. Los tres municipios más urbanos tienen por lo menos un técnico, pero hay menos probabilidades de que existan en los municipios rurales más pobres donde hay mucho más bosque.

Chinandega tiene cuatro técnicos, entre agrónomos y forestales, todo ellos capacitados por INAFOR, el que tiene muy poco personal, para ayudar a que se cumpla la extracción legal. Las visitas de campo se hacen antes de la aprobación de todos los avales y permisos, y los técnicos de la Alcaldía se coordinan estrechamente con INAFOR. El Sauce y Achupapa también tienen cada uno un técnico forestal que se encarga de hacer las visitas en el terreno antes de que la Alcaldía emita su aval.

Hasta hace poco Bonanza tenía un inspector forestal que se encargaba de revisar toda la documentación para los permisos y de pasarlos a INAFOR y al alcalde para su aval. Antes de contratar este inspector, la Alcaldía informó que no desempeñaba ningún papel en la emisión de permisos y no tenía conocimiento de los permisos que se estaban autorizando. El inspector hizo posible que se realizaran visitas de campo para inspeccionar la madera e incluso para permisos domésticos. Para obtener un permiso doméstico es necesario estar al día con el pago de los impuestos, el registro de la motosierra y una inspección de la madera que se va a cortar.

El inspector forestal en Bonanza también permitió que la alcaldía promocionara una gira de inspección para revisar el impacto ambiental de la reapertura de la

trocha Siempre Vivo, El Picón y el desvío del río El Picón. Esta gira se organizó con la participación de los ONG, el proyecto de Bosawás, la policía y las comunidades mayangna, y durante la misma se encontró una creciente explotación de madera, corte de árboles en la trocha sin permiso, así como fisuras y deslizamientos de tierra a lo largo del canal. Sin embargo, una vez que INAFOR decidió nombrar un delegado para Bonanza, se consideró que este puesto técnico ya no era necesario. INAFOR cambió entonces sus planes debido a la baja cantidad de permisos solicitados en el municipio.

A mediados de los 90 en Waspám y Wiwilí, los Concejos Municipales de Recursos Naturales organizaron el proceso de la entrega de avales, y aparentemente éste funcionaba bastante bien. Sin embargo, se terminó con el cambio de gobierno municipal en Waspám en 1996, y debido a un conflicto entre el Concejo y el nuevo alcalde de Wiwilí.

En otros municipios, las autoridades argumentan que no es necesario tener su propio técnico, ya que "INAFOR sólo aprobaría un permiso si es sostenible". De cierta manera esto refleja el problema en El Sauce, donde el municipio tiene su propio técnico pero no tiene sus propios criterios, y por lo tanto el técnico simplemente duplica el trabajo del delegado de INAFOR. Un técnico forestal es un recurso valioso, pero más aún si cuenta con criterios claros establecidos localmente para juzgar las solicitudes de permisos de extracción.

La mayoría de los municipios simplemente no pueden pagar los servicios de un técnico, y realizan como pueden el proceso de los avales, a menudo sin visitar el terreno. El gobierno municipal de Somotillo requiere el consentimiento del comité comarcal antes de emitir su aval. Las solicitudes de permisos son esporádicas, al igual que el cobro, ya que no existe una tarifa establecida. La Alcaldía reporta que es "aproximadamente C\$20". Puerto Morazán también requiere el aval de los comités comarcales, excepto por los árboles secos arrastrados por los ríos durante el huracán Mitch; estos últimos sólo podían ser explotados por la alcaldía para ayudar a los damnificados. De todos modos, estos municipios reportan que el proceso de permisos rara vez se aplica.

Unos pocos municipios tienen técnicos agrónomos o ambientales que no participan en el proceso de avales pero brindan asistencia en otras actividades relacionadas con el trabajo forestal. León tiene cuatro técnicos que fomentan la diversificación de la producción con plantaciones agroforestales; uno atiende la refo-

restación de los ríos Chiquito, Leona y Pochote. El Castillo también tiene cuatro técnicos, financiadas por DANIDA, quienes también ayudan a los campesinos con diversificación y agroforestería.

TARIFAS PARA LA EXTRACCIÓN Y EL TRANSPORTE DE MADERA Y EL REGISTRO DE LAS MOTOSIERRAS

Muchos municipios han empezado a cobrar tarifas por la extracción de recursos. A veces es una tarifa que se paga en conexión con el proceso de obtención del permiso—ya sea una tarifa fija o un porcentaje basado en la extracción total programada. También hay tarifas de transporte que se cobran por el uso de las carreteras que mantiene la alcaldía, multas por extracción sin permiso, y tarifas para el registro de las motosierras. Aunque al menos algunos municipios han tomado estas decisiones con la ayuda de un abogado, mucha gente argumenta que la mayoría son impuestos ilegales.

Todos los municipios donde hay bosques de pino —como Ocotal, Jalapa, Dipilto y San Fernando— cobran impuestos a la industria maderera, los que aportan una suma importante a sus presupuestos municipales. En Dipilto, estos impuestos representan el 35% del presupuesto. En el presupuesto para 1999 proyectado para El Castillo, las tasas por aprovechamiento —el 90% de las cuales provienen de la extracción de madera— conformaban el 42% de los ingresos corrientes del municipio.

Bonanza requiere el registro de las motosierras, el pago de una matrícula comercial, y un impuesto de extracción por metro cúbico, así como multas que se cobran por el transporte de madera cortada ilegalmente. Cuando se realizó el estudio, El Castillo estaba discutiendo una ordenanza que establecería la tasa de un dólar por aprovechamiento de cada metro cúbico de madera, destinada a la reparación de caminos; un cobro de C\$ 25/m³ para el aval de la Alcaldía; una multa por dejar trozas en los patios de montaña durante todo el invierno; y un depósito de US\$ 5/m³ para presionar a las empresas madereras a cumplir con su compromiso de reparar los caminos tras el aprovechamiento. Este último, en particular, generó una fuerte oposición de parte de la industria maderera.

Los municipios de Cúa-Bocay, Waslala y Dipilto cobran tarifas de transporte. Puerto Morazán estaba contemplando una ordenanza para gravar a las personas

y la maquinaria dedicada a la extracción de recursos naturales, estableciendo aranceles por matrícula y multas por extracción sin permiso. Todos los fondos generados por multas se volverían a invertir en la "conservación, protección y desarrollo" de los recursos naturales.

PUESTOS DE CONTROL U OTRO MONITOREO Y CONTROL DE LA EXTRACCIÓN

Hay muchas maneras de monitorear la extracción, y hasta ahora se puede decir que son pocas las que han tenido un éxito rotundo. Algunos municipios establecen puntos de registro específicamente para controlar la extracción ilegal de madera. La mayoría de los que aparecen en este estudio los organizó el MARENA (ahora INAFOR) y los administradores de la reserva de Bosawás con el apoyo de la Cooperación Alemana GTZ, en puntos clave de salida del territorio de la reserva. Estos se ubicaron en Siuna, Waslala y Wiwilí, y recibieron múltiples acusaciones de corrupción cuando empezaron a operar.

Chinandega, León y Estelí pueden contratar sus propios guardabosques; El Castillo ahora tiene guardabosques financiados por DANIDA. La mayoría de los técnicos forestales municipales también participan en el monitoreo de la extracción. Varios municipios han aprobado ordenanzas que suspenden temporalmente permisos de extracción nuevos o existentes.

Achuapa aprobó una resolución en febrero de 1999 para controlar la extracción de pino, prohibiendo toda extracción y transporte hasta que se reciba un nuevo aval por parte del gobierno municipal. Lo más interesante del nuevo procedimiento que establece para conseguir el aval es el énfasis en la participación del dueño del bosque en el proceso, y que el aval sólo se da directamente a ese dueño. El gobierno municipal también estaba discutiendo una ordenanza que, entre otras cosas, reitera los requisitos para los permisos, prohíbe la tala rasa, limita el corte de semilleros, y requiere la reforestación donde la regeneración natural no es suficiente. La ordenanza también pone énfasis en la plena participación y asimilación por parte del dueño del bosque. También establece sanciones que van desde C\$ 1,000 hasta C\$ 5,000.

La sección de medio ambiente (SMA) de la alcaldía de Chinandega recibe denuncias sobre la extracción ilegal, las que son investigadas por uno de sus cuatro téc-

nicos (o por uno de los de INAFOR). La gran mayoría de las denuncias provienen de los miembros de la comunidad y responden al corte de madera a lo largo de las riberas de los ríos. La SMA coordina estrechamente con INAFOR y MARENA para la aplicación de la ley. Hasta la reciente aprobación de una nueva ordenanza, la única acción que se tomaba era retener por un mes la motosierra del ofensor. Ahora la alcaldía cobra multas y las motosierras tienen que estar registradas.

El conflicto en El Sauce, mencionado con anterioridad, entre una comarca y los madereros de Estelí resultó en una ordenanza municipal para el establecimiento de una inspectoría municipal del medio ambiente y una inspectoría rural del medio ambiente con sede en cada comarca. También delega el otorgamiento de los avales a los comités comarcales, prohíbe la quema y suspende nuevos permisos de extracción durante seis meses.

Waslala aprobó un decreto que prohíbe que se saque madera del municipio. Jalapa aprobó una ordenanza que prohíbe que se saque madera no procesada. Sin embargo, lo que está escrito en el papel no es siempre lo que sucede en la práctica. Después de que el presidente Alemán decretara una moratoria en la extracción de varias maderas preciosas, incluyendo caoba y cedro real, el Concejo Municipal de San Carlos aprobó una resolución que prohibía por dos años los "avales para la explotación maderera, a excepción de las que sean consideradas por este Concejo Municipal como de uso doméstico y/o familiar." Sin embargo, esto nunca se puso en práctica, ya que se interpretó simplemente como un requisito para sacar el permiso exigido por la ley y el aval de la Alcaldía. Poco tiempo después un nuevo aserrío empezó a operar en la zona, entre rumores de corrupción.

En los municipios de Siuna y Cuá-Bocay se tomó la madera confiscada y luego se regresó o se subastó entre las personas a las que se les había confiscado. En Wiwili, el alcalde vendió madera confiscada y le dio el dinero a las personas a las que se la había confiscado.

CONTROL DE INCENDIOS

Muchos municipios tienen brigadas contra incendios, algunas de las cuales existían antes de la sequía de 1998. Sin embargo, les dieron un nuevo ímpetu los incendios que afectaron a América Central desde marzo hasta mayo de ese año, nu-

blando los cielos y causando serios problemas respiratorios desde Nicaragua hasta Texas. El presidente Alemán decretó multas por quemar sin un permiso y por causar incendios, intencionales o no, en tierras agrícolas o forestales estatales o privadas, deplorando las "quemadas espantosas y asfixiantes que arrasan bosques oscureciendo el cielo..."¹⁵ MARENA, con el apoyo de varias agencias internacionales, aunque con fondos limitados, lanzó una campaña nacional para la prevención y control de los incendios forestales.

Las brigadas contra incendios, cuyo equipamiento adecuado puede ser costoso, no son el único tipo de control que se implementa en los municipios. Si bien para la quema la ley ya exige permisos por parte del Ministerio de Agricultura (MAGFOR), la mayoría de los campesinos simplemente hacen caso omiso. De ahí que algunos gobiernos municipales explícitamente requieran permisos y establezcan un proceso más razonable para el usuario, organizado a través de comités comarcales en coordinación con el MAGFOR, donde los delegados de esta institución otorgan los permisos a la comunidad local.

Este proceso de otorgamiento de permisos en ocasiones se ha organizado en coordinación con una amplia campaña con ONGs y organizaciones locales para la prevención y control de incendios forestales, incluyendo la capacitación del personal local en lo relativo a la autorización de los permisos, los requisitos técnicos y la organización de la quema, así como el equipamiento, cuando es posible, con las necesarias herramientas para combatir el fuego. Se han realizado campañas en Waslala, Wiwili, San Carlos y El Castillo, entre otros. El papel del gobierno municipal en estas campañas a veces se limita a aprobar una ordenanza donde se establece el procedimiento para conseguir los permisos y la expresión de su apoyo para la campaña.

En Las Segovias, los gobiernos municipales financiaron actividades de prevención de incendios con dinero proveniente de un fondo forestal (véase más adelante) administrado por los alcaldes. En Chinandega, el proyecto Pikin Guerrero organizó y apoyó a las brigadas de prevención de incendios. Este proyecto se cerró en 1998, y ahora el gobierno municipal está tratando de retomar la iniciativa a través de su Sección de Medio Ambiente. En algunas comunidades, como Villanueva, aunque el gobierno municipal aparentemente requiere permisos, las autoridades reportan que "nadie los pide".

15. *La Prensa*, 6/6/98


En muchos casos, el permiso para quemar se considera como un requisito administrativo, más que el establecimiento de directrices técnicas claras y respetadas para una quema segura. Esto ha conducido a un debate entre diferentes ONGs sobre la prudencia o no de otorgar permisos. Algunos plantean que el permiso simplemente legitima la quema sin mejorar la manera de realizarla. Aunque la gente siga quemando, sabrán al menos que no está sancionado. Otros argumentan que el otorgamiento de permisos mejora la seguridad de la quema.

Los organizadores de las brigadas y el MARENA se congratularon a sí mismos tras el verano de 1999 por lograr una tasa de incendios forestales menor que en 1998, aunque sería difícil determinar la verdadera dimensión del éxito de las campañas cuando el clima fue mas lluvioso que lo normal. Sin embargo, es de esperarse que los veranos más lluviosos no llevarán al descuido de las medidas de protección contra incendios.

CONCEJOS MUNICIPALES AMBIENTALES O FORESTALES

Las Comisiones Ambientales se remontan a principios de 1990 en algunos municipios. En la Costa Atlántica, la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI) promovió la formación de comisiones de recursos naturales y desarrollo en los municipios donde operaba. Muchos de éstos dejaron de funcionar al poco tiempo de que cerrara el proyecto en 1996. Más recientemente, en combinación con la reorganización y desconcentración del MARENA —en particular donde ha retirado el personal a la luz de la transferencia de mayores controles a los gobiernos municipales— el MARENA ha promovido la formación de los Concejos Municipales Ambientales (CAM). Al igual que las comisiones que los antecedieron, los CAM están conformados por representantes de instituciones estatales así como de la sociedad civil, generalmente con el alcalde como presidente, aunque éste no siempre es el caso. Donde los CAM existen en el papel, no siempre funcionan en la práctica. Otros municipios han conformado órganos similares por decisión propia o alentados por una organización local u ONG. Sólo en Jalapa y El Castillo existen comisiones que están específicamente orientadas a cuestiones forestales.

El CAM de León podría ser uno de los más eficaces del país. Presidido por el alcalde, tiene de 22 a 25 miembros activos del gobierno, los ONG, las universidades, los grupos étnicos, los gremios y los proyectos de desarrollo. Tiene cinco



subcomisiones. El CAM hace propuestas al Concejo Municipal sobre temas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, como por ejemplo: revisión de los problemas con las empresas camaroneras, formulación de una ordenanza sobre desechos sólidos y elaboración de una ordenanza sobre recursos costeros. También establece convenios con la industria privada y supervisa sus acciones a través de visitas de campo en conjunto con miembros del Concejo.

El CAM de Chinandega, conocido como la Comisión del Medio Ambiente de Chinandega (CMACH), facilitó la coordinación de la regulación forestal entre la alcaldía, INAFOR y MARENA. También ha tomado acciones puntuales como la educación sobre los plaguicidas y las inspecciones relacionadas con la contaminación industrial, y recientemente elaboró una ordenanza municipal sobre la extracción de recursos que fue posteriormente aprobada por el Concejo Municipal. El CAM está reorganizándose en comisiones de trabajo para alentar una mayor participación de sus miembros y lanzó una campaña en anticipación a las elecciones municipales de 2000 con el fin de promover la inclusión de los temas ambientales en los planes de gobierno de los candidatos.

El CAM de Estelí es muy activo, con subcomisiones de reforestación, educación ambiental y áreas protegidas, donde se presta especial atención al manejo de cuencas, a la protección de taludes y a las áreas protegidas. En Ocotal, el CAM no está muy activo, pero en su lugar la alcaldía ha promovido una "mesa de concertación ambiental" que ha sido más eficaz.

El gobierno municipal de El Castillo aprobó la formación de un "CAM" que en realidad es una pequeña comisión forestal. Está conformada por el vicealcalde, un concejal y un técnico de cada una de las cuatro instituciones del Estado (la alcaldía, MARENA, Sistema de Información Geográfica-MARENA, INAFOR) y la Fundación del Río¹⁶. Su trabajo, según la ordenanza 02-99, es hacer una revisión técnica de todas las solicitudes de aprovechamiento forestal y presentar sus recomendaciones al Concejo Municipal, aunque la ordenanza por medio de la cual se estableció su formación (01-99) indica que la comisión también daría seguimiento a las actividades forestales a través de evaluaciones en el terreno.

16. Fundación del Río es el ONG que hasta diciembre 1999 trabajó con el Proyecto de Desarrollo Sostenible, con la alcaldía, el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria y MARENA, con financiamiento de DANIDA. Fue remplazado por otro ONG, FUNCOD, en 2000.

Algunos de los otros municipios tienen CAM que prácticamente están inactivos o se estaban formando al momento del estudio. En Wiwilí, Siuna y Waspám todos tenían comisiones que estaban funcionando con el apoyo del proyecto ASDI. Todas, sin embargo, dejaron de funcionar cuando el proyecto se cerró, en parte debido a la falta de interés de los nuevos alcaldes y en parte debido a los conflictos.

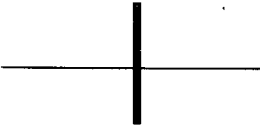
BRIGADAS ECOLÓGICAS

Varios municipios tienen brigadas ecológicas, aunque es poca la información que tenemos sobre lo que éstas hacen exactamente. (Muchos otros pueden tener brigadas que no se mencionaron en los estudios). Las mejores parecen estar organizadas en conjunto con el Ministerio de Educación e involucran a estudiantes de secundaria en actividades como la siembra de árboles, el establecimiento de viveros o la limpieza de áreas urbanas. En Estelí y Dipilto, las brigadas ecológicas también están involucradas en la campaña contra los incendios forestales.

En Bonanza las brigadas ecológicas se han formalizado en un servicio ecológico coordinado con el Ministerio de Educación, una escuela local, la asociación de padres y la empresa minera HEMCONIC. Estudiantes de cuarto y quinto año deben aportar 60 horas en la reforestación del área de concesión minera como una condición para su graduación. Este acuerdo también permite que HEMCONIC cumpla sus convenios con el MARENA.

PROYECTOS DE REFORESTACIÓN O VIVEROS

Como ya se mencionó, cuando a las alcaldías se les pregunta sobre los proyectos relacionados con los recursos naturales, lo primero que piensan es en la reforestación. Gracias a una creciente conciencia nacional sobre los problemas de la deforestación y un entorno de financiamiento internacional amigable hacia las iniciativas relacionadas con esta actividad, más de la mitad de los municipios estudiados han llevado a cabo al menos un proyecto de reforestación o han establecido un vivero municipal. El gobierno municipal de El Castillo no ha tomado esta iniciativa por sí mismo (aunque el MARENA tenía un vivero grande al que no se le daba mantenimiento y es ahora un bosque secundario), pero ha incorporado los requerimientos de reforestación en una serie de normas que guían la extracción de madera.



La alcaldía de Wiwilí promovió un proyecto para reforestar 80 manzanas de bosque rural. El gobierno municipal de Villanueva estableció un vivero de 16,000 plantas, que luego distribuyó específicamente para la protección de las fuentes de agua y para reforestar las calles urbanas. En 1997 Chinandega obtuvo un premio por tener el mejor vivero municipal de Nicaragua, que produce 100,000 árboles al año. Ahora está organizando el montaje de viveros en las comunidades donde tiene incidencia, que deberán ser más del doble de su capacidad de producción. El CAM de Puerto Morazán, que apenas funciona, dice que ha realizado varios proyectos de reforestación, pero todos realmente fueron promovidos y realizados por otros organismos.

Después del huracán Mitch, Posoltega estableció un vivero con 130,000 árboles de especies nativas además de árboles frutales y ornamentales. Sin embargo, la demanda —que se calcula en 52,000 plantas para cada asentamiento nuevo— es mucho mayor que la capacidad. Los fondos, proporcionados por un proyecto del Banco Mundial PROTIERRA, son gestionados por la alcaldía, y el vivero lo administra una cooperativa forestal local, COPAPO, extensamente capacitada en el manejo del eucalipto. Los precios de venta de las plantas los fija la alcaldía.

ÁREAS PROTEGIDAS

A excepción de los municipios urbanos, pocas alcaldías han demostrado un interés real en las áreas protegidas dentro de sus fronteras. Algunas preferirían que no existieran, y hasta unos pocos han peleado activamente en su contra. Algunas se sienten impotentes, como Puerto Morazán, frente a las concesiones "incontrolables" del gobierno central. Entre los municipios rurales, Bonanza es uno de los pocos que ha tomado la iniciativa de tratar de manejar una reserva, y ha habido reuniones con las comunidades locales para discutir, entre otras cosas, la posibilidad de una cogestión. Los gobiernos de los seis municipios que comparten la reserva de Bosawás han participado en reuniones relevantes, pero sólo Bonanza y Waslala han demostrado un interés real en proteger la reserva.

El Castillo ha expresado un cierto interés en declarar áreas protegidas a uno o más de los cerros con potencial minero, en un esfuerzo por impedir que allí se autoricen concesiones mineras. Al mismo tiempo, la alcaldía ha hecho todo lo que ha estado a su alcance para evitar cualquier participación directa en los esfuerzos por reubicar a los campesinos que han colonizado la reserva Indio-Maíz.

Chinandega tiene tres guardabosques encargados de vigilar para impedir actividades ilícitas en su reserva. León tiene dos guardabosques para cada una de sus áreas protegidas. Éstos operan dentro y fuera de la reserva, y están equipados con radios para comunicarse con la alcaldía en cualquier momento. En ambos municipios hay una estrecha coordinación con el MARENA.

En el pasado, el proyecto Pikin Guerrero —ubicado en la región de las llanuras del Pacífico— logró involucrar a varios gobiernos municipales en la gestión de las áreas protegidas de la cadena volcánica. El proyecto cerró en 1998.

FONDO FORESTAL MUNICIPAL

Los municipios de Nueva Segovia formaron juntos un fondo forestal municipal, conocido como el Fondo Forestal Tripartito. El fondo se estableció entre las alcaldías, los dueños del bosque y los industriales, y fue financiado cobrando una pequeña suma de dinero por cada metro cúbico extraído o procesado. El ingreso se utilizó para financiar un pre-inventario departamental forestal, así como actividades relacionadas con el control de los incendios forestales. Esto formó parte de un esfuerzo mayor conocido como el "Triángulo Social Forestal de Nueva Segovia," del cual surgió la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE). El fondo como tal ya no existe, debido en parte a conflictos de personalidad y a la renuencia de algunos productores a pagar.

Otros municipios que se incluyen en este estudio han discutido el establecimiento de fondos más pequeños con el dinero que se obtiene de los permisos madereros o de las multas. El gobierno municipal de El Castillo, por ejemplo, ha prometido utilizar una parte de los ingresos de la extracción de madera en inversiones de infraestructura en las comunidades afectadas y para dar un incentivo forestal en pequeñas áreas.

INVESTIGACIÓN SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y PROBLEMAS AMBIENTALES

Aunque en muchos municipios puede existir una extensa investigación sobre los recursos naturales o los problemas ambientales, esta información rara vez se po-

ne a disposición de la alcaldía, ya no digamos que la alcaldía la utilice. En algunos casos los ONG que operan desde la posición de que "el conocimiento es poder", generan grandes cantidades de información valiosa que luego están renuentes a compartir, por miedo de perder el control sobre algunos aspectos de su trabajo o área de influencia. En otros casos, el gobierno municipal simplemente no sabe qué hacer con la información, y ésta no se entrega de manera tal que sea fácil de entender o que resulte práctica para las necesidades del gobierno.

Estas dos situaciones son el caso en la alcaldía de El Castillo. Por una parte, tiene en el sitio un proyecto de Sistemas de Información Geográfica financiado por DANIDA, con el que se recopila todo tipo de información y se generan hermosos mapas, todo lo cual, hasta ahora, no se ha puesto en un formato que sea útil para las decisiones prácticas o relacionadas con las políticas que tiene que tomar la alcaldía. Por otra parte, el ONG Fundación del Río, que tiene una oficina adyacente al proyecto, produjo un sinnúmero de estudios durante casi 10 años de permanencia en el municipio, los que luego se negó a hacer públicos, generando así serios conflictos con sus financiadores, entre otros.

GTZ financia oficinas de planificación y ordenamiento de la tierra, y trabaja con una ONG bajo los auspicios del gobierno local en Bonanza y Siuna. La oficina en Bonanza ahora cuenta con una pequeña biblioteca y probablemente lo mismo ocurre en Siuna. Ocotol comisionó a la Universidad de Ingeniería (UNI) para que realizara cuatro estudios sobre el desarrollo de pequeñas industrias forestales en el municipio.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La planificación del uso de la tierra podría considerarse como un primer e importante paso hacia la creación de un marco para el desarrollo futuro, con los recursos naturales como la base y el gobierno municipal como su pilar. El *proceso* de desarrollar un plan de esta naturaleza podría ser precisamente el mecanismo que hiciera avanzar este proceso de aprendizaje, y estableciera a la alcaldía como un participante clave, si no el principal.

La Ley General del Medio Ambiente establece claramente que son las autoridades municipales las que tienen el mandato de formular los planes de ordenamien-

to territorial.¹⁷ Sin embargo, sólo unas cuantas alcaldías cuentan con un plan de este tipo, y muchas simplemente tienen listas de proyectos de infraestructura. León parece tener la mayor experiencia en materia de planificación territorial, con el Estudio de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo en 1993, y un Plan Maestro (diagnóstico y estrategia de desarrollo municipal) en 1996. También tiene un Plan de Desarrollo Municipal a más corto plazo, y un Plan de Inversión Municipal. Muchas autoridades pudieron tener una idea más clara sobre el uso práctico de la planificación del uso de la tierra en el reciente desarrollo de un programa para controlar y regular las actividades costeras. El resultado fue una ordenanza municipal al respecto (en discusión).


En El Castillo, un plan detallado sobre el uso de la tierra que abarca dos volúmenes y que fue elaborado bajo la administración anterior por dos consultores que utilizaron métodos de investigación participativa, fue ignorado durante más de un año simplemente porque el alcalde anterior era de otro partido político. San Carlos tiene dos planes de ordenamiento territorial (y un proyecto para desarrollar un tercero). Éstos fueron realizados por consultores externos, y nadie fuera de la alcaldía sabía que existían. Permanecen en un estante en la oficina del alcalde. Esto demuestra que lo importante no es el plan en sí, sino el proceso.

Como ya se mencionó, la GTZ financia oficinas de planificación en Siuna y Bonanza. Bonanza está preparando una ordenanza municipal que implementará los resultados y recomendaciones del plan que se está elaborando, una vez que se realice una consulta comunitaria por comunidad. Durante tres años y con la participación de casi 700 actores, el municipio de Estelí ha estado trabajando en un proceso de planificación estratégica. El plan tiene componentes sociales, culturales y ambientales.

ORDENANZAS MUNICIPALES

La ordenanza municipal es una de las herramientas más importantes que los gobiernos locales han empezado a utilizar para implementar algunas de las intervenciones que se discuten en este capítulo. Bonanza ha aprobado numerosas ordenanzas para regular la minería, los desechos, las motosierras, los impuestos y

17. Art. 16. "La elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento del territorio será responsabilidad de las autoridades municipales...."



más. Jalapa tiene ordenanzas relacionadas con las motosierras y para prohibir que la madera en rollo salga del municipio. Achuapa y Chinandega tienen ordenanzas que regulan el uso de los recursos naturales en general, y en el momento del estudio, Puerto Morazán estaba discutiendo una ordenanza similar. El Sauce y El Castillo tienen ordenanzas que regulan el uso del bosque. León estaba discutiendo una ordenanza costera y Estelí tiene una ordenanza sobre los incendios.

Como ya se indicó, las ordenanzas deben discutirse en dos reuniones del Concejo Municipal, el que debe aprobarlas para su posterior publicación por parte del alcalde. Estas ordenanzas son muy importantes, ya que otorgan mayor formalidad a las decisiones que toma la alcaldía sobre los recursos naturales, las institucionaliza en sus operaciones cotidianas, dándoles, por lo tanto, mayor permanencia. Esto no *garantiza* que la alcaldía tendrá la capacidad —o incluso la voluntad— para aplicar la ordenanza, pero parece ser que la decisión de aprobar una ordenanza no se toma a la ligera. En Achuapa, por ejemplo, los ONG presionaron para que se aprobara una ordenanza sobre los recursos naturales y presentaron un borrador a la alcaldía. Sólo entonces, al enfrentarse a un borrador con el que tenía importantes discrepancias, el gobierno se interesó seriamente en la elaboración de una ordenanza que estuviera dispuesto a aprobar.

OTRAS INICIATIVAS

Unos cuantos gobiernos municipales han tomado varias otras iniciativas innovadoras que no encajan precisamente en las categorías antes mencionadas. Chinandega, por ejemplo, desarrolló un proyecto de agroforestería. En Posoltega, desde la devastación por el huracán Mitch, y en coordinación con el Movimiento Ambientalista Nicaragüense (MAN), la Unión Nicaragüense de Agricultores y Ganaderos (UNAG) y el Movimiento Comunal, se desarrolló un proyecto de protección de cuencas para la recuperación y manejo integral de la cuenca del cerro Casitas-Posoltega.

En otros casos se han tomado iniciativas para coordinar acciones entre varios municipios como el Fondo Forestal Tripartito de Las Segovias y la creación de AMUNSE. Aunque su principal preocupación es la institucionalidad municipal en general, también tiene una agenda sobre recursos naturales. Entre otras cosas, AMUNSE participa con el Centro Humboldt en las evaluaciones de impacto ambiental en cuatro municipios.

La Asociación de Municipios de Río San Juan (AMURS), la primera asociación de este tipo en el país, ha emprendido una variedad de importantes iniciativas. Estableció un centro de documentación en San Carlos y participó en la formulación y desarrollo de una variedad de proyectos, y también sirve como una especie de equipo de apoyo técnico para las alcaldías participantes. Ha organizado varios foros para la discusión y debate de los problemas municipales, y el año pasado encabezó la formación del Concejo Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan (CODESO RSJ). CODESO, según acordaron sus miembros en un amplio debate, se define como:

El órgano de amplia participación gubernamental y no gubernamental del departamento de Río San Juan que busca promover procesos de diálogo, deliberación, coordinación y concertación interinstitucional para impulsar el desarrollo sostenible.¹⁸

Los participantes también acordaron promover los valores y principios siguientes que hacen posible la sostenibilidad:

- ▶ Derechos humanos (derecho a la vida y la salud)
- ▶ Principio de la preservación (opciones para las generaciones futuras)
- ▶ Principio de la responsabilidad ambiental y reposición del daño provocado
- ▶ Principio de la conservación de la diversidad biológica (que salvaguarda la perpetuidad de las especies)

CODESO es una organización amplia, y AMURS es su secretaría ejecutiva. Sin embargo, no tiene autoridad sobre los gobiernos municipales. Todas las decisiones que adopte deben ser legalmente aprobadas por los municipios para que puedan entrar en vigencia. CODESO es una organización joven y representa la culminación de muchos esfuerzos ineficaces por coordinar una variedad de iniciativas independientes en Río San Juan. Con el apoyo suficiente, podría hacer importantes aportes.

18. Memoria, Asamblea General, Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan, 21 de octubre de 1999, San Carlos.



ANÁLISIS:

ALGUNOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL "ÉXITO"

De las diez páginas anteriores se deduce que muchos municipios han empezado a tomar con seriedad algunos aspectos de los problemas relacionados con el bosque o con la gestión del bosque y los recursos. Esta es una razón para sentirse optimista. En algunos casos, las diferentes intervenciones se han ido introduciendo gradualmente un poco al azar, y en otros, todas ellas se han incorporado en una sola ordenanza que las cubre a todas.

A pesar de este movimiento hacia delante, también está claro que muchas acciones se toman con poco entusiasmo o hasta en una dirección errada. Algunas de las que se incluyen aquí fueron prácticamente emprendidas por proyectos, ONG, una agencia financiera o consultores externos, o al menos se hicieron por su iniciativa, influencia y persistencia. Esto no es necesariamente un problema, pero es importante no confundir esta realidad con la capacidad o visión municipal. A pesar de las alentadoras palabras de su ordenanza, ni siquiera de Achuapa se puede decir que abarca la perspectiva que parece presentar, como veremos más adelante.

¿Qué patrones se pueden observar hasta ahora? Es importante ver que los tres municipios con mayores recursos y más urbanos de este estudio están entre los primeros cinco municipios en términos del número de intervenciones relacionadas con el bosque que se identificaron (y los cinco más urbanos están entre los primeros ocho). Esto no significa que los municipios necesariamente tiene una mayor sensibilidad sobre los problemas relacionados con los recursos naturales, más bien subraya la importancia de la disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos que posibilitan muchas de las iniciativas. Estos son también los centros urbanos donde están ubicados los delegados del INAFOR y del MARENA, otro recurso importante.

De igual manera, cuatro de las cinco zonas agroecológicas que se presentan en el cuadro 2-1 están representadas entre los siete primeros municipios (llanuras del Pacífico, trópico seco, pinos del trópico seco y nueva frontera), así como los tres tipos de bosque primario que se analizan al final de la última sección (Pacífico, pino y frontera del Atlántico). Esto implicaría que la ubicación o el tipo de bosque tiene poco que ver con el número de intervenciones realizadas. Sin embargo, cabe señalar la sobrerrepresentación de los municipios de la frontera agrícola en la par-

te inferior del cuadro. Éstos también están entre los municipios más pobres y más rurales, aunque El Castillo y Achuapa (que es pobre y rural aunque no está en la frontera) son las excepciones que aparecen en la parte superior del cuadro.

En lo que respecta a la legitimidad y capacidad de los gobiernos municipales, los que están en una categoría alta también ocupan un lugar alto en el cuadro de iniciativas, y los que tienen una categoría baja todos tienen cinco intervenciones o menos, y aparecen en la parte inferior del cuadro. De igual manera, los municipios que tienen organizaciones fuertes y trabajan de manera cooperativa con ellas — como León, Bonanza y Achuapa—también ocupan un lugar alto en el cuadro.

Todo esto sugiere que los recursos financieros y técnicos que aumentan la capacidad del gobierno así como la legitimidad de las autoridades, claramente favorecen las intervenciones en los recursos naturales. La zona ecológica como tal puede no ser relevante, pero los municipios ubicados en la frontera agrícola concentran una mayor proporción de pobreza y presupuestos municipales bajos junto con una escasez de infraestructura, institucionalidad y capacidad. Esto significa que es precisamente en una de las áreas que tiene mayores recursos forestales donde hay escasez de intervenciones relacionadas con el bosque.

Al mismo tiempo, hay importantes excepciones a los patrones relacionados con la pobreza y la ruralidad. Achuapa y Jalapa están clasificados como municipios en extrema pobreza, y El Castillo es el más rural de todos, sin embargo, aparecen en la parte superior del cuadro junto con los tres municipios más urbanos. El Castillo tiene un presupuesto per cápita inusualmente alto con relación a otros municipios altamente rurales. Algunas de estas excepciones se examinarán más adelante.

También es importante observar que hay ciertos tipos de acción que, en cierto sentido, tienen un efecto multiplicador. Un municipio que contrata su propio técnico forestal tiene mayores probabilidades de abordar asuntos como las tarifas, las multas, las ordenanzas, las brigadas, etcétera, porque tiene una persona calificada que trabaja a tiempo completo en estas tareas. De igual manera, un CAM activo con la participación de la alcaldía parece facilitar el flujo de información en torno a los temas de los recursos, la elaboración y aprobación de las ordenanzas, e incluso proporciona un foro para las denuncias y para el seguimiento de proyectos.

Todas estas acciones, como se mencionó antes, deben verse como parte de un proceso. Lamentablemente no es un proceso sin atrasos o retrocesos. Los cambios de gobierno y el cierre del proyecto de ASDI condujeron al colapso de las oficinas técnicas y de las comisiones de recursos naturales en tres de los cuatro municipios que se incluyen aquí (Wiwilí, Waspám y Siuna)¹⁹. Entre otras cosas, algunas de las comisiones de recursos naturales habían desarrollado normas y procedimientos claros y eficaces para otorgar avales. ¿Se podría haber evitado la pérdida de todo esto? Probablemente no, pero cambios de gobierno similares tuvieron lugar en El Castillo, y DANIDA logró hacer frente a las dificultades y ha avanzado considerablemente, aunque no ha sido fácil. En primer lugar, probablemente no fue prudente que el proyecto de ASDI cerrara en un año electoral, al menos no sin pasar las responsabilidades a otro proyecto. En segundo lugar, en un país donde los cambios de gobierno pueden resultar en la completa renovación del personal y en un total rechazo de los esfuerzos de la administración anterior, es necesario poner mayor énfasis en un papel más permanente para la sociedad civil.



19. El cuarto es Bonanza, donde el cambio de gobierno causó menos trastornos.



V. *La motivación para las intervenciones en los recursos forestales*

*P*ara entender mejor el tipo y el alcance de las acciones que han tomado los gobiernos municipales con respecto a sus recursos forestales, es importante analizar el origen de éstas. ¿Cuál es la causa detrás de estas acciones? ¿Tenía el municipio o la alcaldía una motivación propia, o fue ésta producto de la presión o de incentivos externos? ¿Fue éste un asunto de una sola vez, o fue duradero? ¿Habrá interés en aplicar las decisiones tomadas? ¿Provino de un entendimiento de los tipos de problemas o conflictos relacionados con los recursos que se plantean en este documento?

Este análisis permite determinar, entre otras cosas, si estas motivaciones podrían también existir en otros municipios, o si se debería o no hacer un intento por reproducirlas. También contribuye a entender mejor las limitaciones de las acciones que ya se han tomado y a generar posibles alternativas para superar estas limitaciones sobre la base de la realidad municipal.

Sobre la información que se ha examinado hasta ahora, podemos formular las hipótesis siguientes acerca de las motivaciones de fondo de las intervenciones relacionadas con el bosque:

- ◆ un interés económico en los recursos forestales para generar ingresos para el gobierno municipal
- ◆ un conflicto o crisis específico
- ◆ presión de los ONG o de los proyectos (presión para actuar o incentivos como el financiamiento)
- ◆ reconocimiento del problema

A partir de la naturaleza y cantidad de iniciativas, queda claro que el interés económico de generar ingresos a partir de sus recursos naturales es muy importante en muchos de los municipios. En El Sauce, un conflicto específico generó una importante ordenanza municipal dirigida a controlar mejor a los madereros de otros municipios; y la crisis del huracán Mitch desempeñó un importante papel en el énfasis que Posoltega está poniendo en la protección de las cuencas. En la mayoría de los casos, sin embargo, a excepción del control de incendios, las intervenciones no están dirigidas a resolver la multitud de problemas o conflictos que se plantearon anteriormente en este documento. De hecho, algunos de estos conflictos *se deben* precisamente al comportamiento del gobierno municipal; en cambio otros problemas están en gran medida fuera de su control. Algunas acciones han sido realizadas más para tranquilizar a los financiadores que para abordar los problemas de erosión o deforestación.

En el resto de esta sección se examinarán más detenidamente cuatro de los casos más destacados, escogidos entre los primeros siete municipios que aparecen en el cuadro 4-1 con el mayor número de iniciativas. Se escogió uno de los tres municipios altamente urbanizados (Chinandega); uno que es mitad rural y mitad urbano (Jalapa); y dos rurales (Achuapa y Bonanza).

El objetivo de esta sección es, como se dijo anteriormente, entender mejor el "éxito" de estos municipios.

CHINANDEGA

Chinandega es un municipio importante, fundamentalmente urbano, ubicado en el norte de la región de las llanuras del Pacífico; es cabecera del departamento que lleva su nombre. Al igual que la mayoría de los municipios urbanos, tiene infraestructura y recursos que no están disponibles en la inmensa mayoría de los distritos rurales de Nicaragua. A inicios de 1999, la alcaldía contaba con 457 empleados, y para ese año tenía un ingreso proyectado de aproximadamente US\$ 4 millones, 25% más que los \$3 millones del año anterior. Sólo el 17% de la población es rural. Chinandega está severamente deforestada, tiene serios problemas de erosión, y su población, de unos 120,000 habitantes, demanda grandes cantidades de leña. Aproximadamente el 60% de la reserva natural Complejo Volcánico San Cristóbal-Casitas está dentro de las fronteras muni-

pales. Los campesinos que viven en las faldas de la cadena volcánica tienen problemas con el suministro de agua.

El gobierno municipal de Chinandega tiene una Sección de Medio Ambiente con tres técnicos y cuatro guardabosques; cuatro proyectos forestales en colaboración con varios ONG; una ordenanza municipal recién aprobada que exige tributos para una serie de actividades relacionadas con los recursos naturales; y una Comisión Ambiental Municipal moderadamente activa. Examinaremos brevemente las actividades relacionadas con cada una de estas intervenciones, así como sus orígenes.

La Sección del Medio Ambiente es la encargada de atender todos los asuntos municipales relacionados con los recursos naturales. Esto incluye inspecciones en el terreno, otorgamiento de permisos, organización y coordinación de brigadas contra incendios, monitoreo del cumplimiento de las ordenanzas municipales, desarrollo de proyectos relacionados con el bosque y otros recursos, instalación de los viveros municipales, coordinación con los viveros comunales, y organización de las brigadas ecológicas. Los inspectores forestales realizan visitas de campo para verificar las condiciones para la extracción de madera: determinar si los árboles son del tamaño apropiado, si no están ubicados cerca de fuentes de agua o cárcavas, si el título es legal y pertenece al dueño, etcétera. Los inspectores coordinan con la policía y con INAFOR para decomisar la madera extraída ilegalmente. Los guardabosques deben reportar las actividades ilegales y los incendios en las reservas.

La contratación de inspectores forestales tuvo lugar poco tiempo después de la separación de las responsabilidades forestales del MARENA y la creación de INAFOR. Los conflictos sobre el uso de los recursos forestales aumentaron considerablemente debido a la falta de personal en INAFOR y la incapacidad de cubrir el área asignada (dos o tres técnicos tienen que cubrir los diez municipios de Chinandega). Los activistas ambientales locales se quejaron porque la alcaldía estaba otorgando avals y permisos sin inspeccionar el terreno o sin tomar en cuenta las normas establecidas. En una ocasión el gobierno dio su aval para un permiso doméstico para la extracción de 20 árboles, cuando en Chinandega, según está establecido por el delegado del INAFOR, el límite para los permisos domésticos es de 10 árboles. Luego INAFOR autorizó un permiso de extracción basado en un título de propiedad agraria que no pertenecía a la persona correcta. En

respuesta a estos problemas, la alcaldía contrató a sus propios técnicos forestales para garantizar una verificación apropiada del sitio antes de que se otorgara el aval de la alcaldía, y para promover la coordinación entre las dos instituciones. En ocasiones INAFOR también ha delegado en los guardabosques gubernamentales el derecho a retener madera ilegal.²⁰

En la actualidad, la sección ambiental también tiene en marcha varios proyectos relacionados con el bosque: agroforestería, reforestación, capacitación de las brigadas contra incendios, manejo integrado de patio y manejo integrado de plagas. Los fondos provienen del gobierno de Cataluña, de la Unión Europea, la Cooperación Japonesa, CATIE, COSUDE y Zamorano/Honduras. Sólo el proyecto del patio se desarrolló por iniciativa de la alcaldía. Los otros fueron solicitados, o incluso elaborados, por los propios financiadores.

La "ordenanza municipal para la protección, conservación, control y desarrollo sostenible de los recursos naturales y el ambiente," aprobada en enero 2000, establece una serie de tributos por el uso de los recursos naturales (bosque, fauna, agua, suelo), el registro del equipo de extracción o procesamiento (como motosierras, camiones, herramientas de carpintería, barcos pesqueros) y para el transporte de recursos (animales, madera, arena, tierra). También define y establece multas por infracciones y establece que todo el ingreso proveniente de multas y sanciones se volverá a invertir en la gestión de recursos y en la conservación. El primer borrador de la ordenanza fue redactado por el delegado del MARENA y luego revisado por la Comisión Ambiental Municipal, antes de su aprobación final por parte del Concejo Municipal.

La Comisión Ambiental Municipal de Chinandega (CAMCH) promueve la coordinación interinstitucional dentro del municipio y hace recomendaciones, como la ordenanza, a la alcaldía. Sus miembros han recibido capacitación sobre la Ley General del Medio Ambiente, y la CAMCH otorga avales de impacto ambiental para los proyectos que se implementan en el municipio. Además de la ordenanza, la CAMCH también ha logrado incorporar en el plan de inversión municipal el fortalecimiento de la CAMCH, la agricultura sostenible y la educación ambiental. La Comisión lanzó una campaña antes de las elecciones municipales de noviembre 2000, dirigida a promo-

20. Cabe señalar que a pesar del apoyo técnico adicional, el delegado de INAFOR calcula que sólo 22 leñeros operan legalmente, mientras que otros 50 lo hacen de manera ilegal; 38 madereros están legalizados y otros 60 son ilegales.

ver entre los candidatos la importancia de los temas relacionados con el medioambiente y los recursos naturales. Las CAM se concibieron como comisiones ambientales que serían presididas por el alcalde, pero en Chinandega éste no es el caso.

Es posible ver varias dinámicas en juego en la historia de las admirables intervenciones relacionadas con el bosque que se han realizado en el municipio de Chinandega. Es obvio que la capacidad del gobierno de incorporar una sección ambiental está directamente relacionada con su presupuesto municipal relativamente grande. Una vez establecida, esta oficina permite que la alcaldía pueda realizar una serie de importantes actividades que afectan los recursos forestales. ¿Existe esta oficina debido a la creciente sensibilización por parte de la alcaldía sobre la profundidad e importancia de los problemas que existen en el municipio relacionados con los recursos naturales? Dado que la evidencia con la que se cuenta es incompleta, no podemos responder a esta pregunta con un rotundo “sí”, pero, por otra parte, tampoco podemos asumir que esto sea totalmente falso.

La experiencia con los proyectos relacionados con el bosque implica un claro interés en atraer financiamiento hacia el municipio en las áreas para las cuales hay fondos disponibles, y no se debe al reconocimiento por parte del municipio de este tipo de necesidades locales. Los proyectos están diseñados sobre la base de los criterios que suministran las agencias de cooperación o, más probablemente, a iniciativa de tales agencias. Según el jefe de la sección ambiental, la alcaldía reacciona ante los problemas ambientales cuando ve la posibilidad de recibir financiamiento internacional. De igual manera, la ordenanza municipal está casi exclusivamente orientada hacia la captación de fondos, y no fue elaborada a iniciativa de la alcaldía. La alcaldía no desempeña un papel prominente en la CAMCH, aunque parece estar abierta a sus propuestas.

Al mismo tiempo, la alcaldía ha dado importantes pasos, debido a los conflictos municipales relacionados con los recursos forestales, que aumentaron su capacidad técnica y su papel en la gestión de los recursos forestales. Esto podría ser producto de la presión por parte de la sociedad civil o de INAFOR, pero la alcaldía decidió aceptar estas propuestas, y a los técnicos forestales, así como a los guardabosques, a los que se les paga fundamentalmente de los fondos municipales.²¹

21. MARENA proporciona motocicletas y gasolina.

ACHUAPA

Achuapa es un municipio pequeño, rural y muy pobre del departamento de León, ubicado en la zona de transición entre las llanuras del Pacífico y el trópico seco del interior. Es una zona seca, deforestada, montañosa y ganadera con suelos severamente degradados. Los bosques secundarios ocupan alrededor del 10% del área y sólo quedan pequeños fragmentos de bosque primario latifoliado en un total de unas 40 hectáreas. Los bosques de pino se encuentran a 800 m sobre el nivel del mar. Debido a las inclinadas pendientes, y a los suelos altamente erosionados, la vocación del 89% de la tierra es forestal. La población asciende a un poco más de 13,000 habitantes, el 82% es rural y el 86% es pobre. El FISE cataloga a Achuapa como uno de los municipios más pobres de Nicaragua.

De muchas maneras, el municipio de Achuapa es lo opuesto a Chinandega, sin embargo, también está casi a la cabeza de la lista en el número de intervenciones relacionadas con el bosque realizadas por el gobierno municipal. Tiene una Comisión del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (COMARNA), un técnico ambiental, y una ordenanza amplia que establece el ordenamiento ambiental de los recursos naturales; brigadas de protección del medio ambiente; normas para el uso del agua, el bosque y la fauna; normas para las quemas agrícolas; procedimientos para la educación e información ambiental, y sanciones y multas para las infracciones en contra de la ordenanza. La ordenanza se aprobó y COMARNA se estableció en agosto del 1999, así que es muy temprano examinar su eficacia. Sin embargo, es posible explorar su historia.

Como municipio pobre que es, casi totalmente conformado por pequeños y medianos productores, Achuapa tiene el apoyo de varios ONG importantes, entre ellos Prochileón, DED-Alemania, IBIS-Dinamarca y el Bloque Intercomunitario. La primera versión de la ordenanza municipal la elaboró DED en 1997. Su objetivo era dar a sus acciones con los campesinos de la zona una base legal sólida y, por consiguiente, promover la sostenibilidad de sus proyectos. El Concejo Municipal no aprobó esta primera versión, pero solicitó asistencia técnica a otros ONG y asesoría técnica a AMUNIC para elaborar una ordenanza más apropiada. Dos años más tarde se aprobó la versión final. Durante este proceso, el gobierno municipal aparentemente ha tomado un creciente interés en la gestión de los recursos locales, particularmente alentado por estos ONG y ante la insistencia de los mismos.

Los recientes conflictos entre la alcaldía e INAFOR también generaron interés. Debido a la ausencia de INAFOR, la alcaldía autorizó por su cuenta permisos para la extracción doméstica. Cuando un proyecto —financiado por Berna/Suiza e implementado por la Casa de la Mujer junto con la alcaldía— extrajo más madera de lo que estaba permitido, el problema llegó a oídos del INAFOR central. INAFOR reclamó y retomó sus derechos, pero a la vez decidió delegar a la municipalidad la emisión de permisos domésticos para cantidades que no excedieran de dos árboles. Al mismo tiempo, INAFOR sistemáticamente estuvo autorizando permisos de extracción sin el aval o el conocimiento de la alcaldía, y aparentemente lo sigue haciendo. Por lo tanto, la presencia de un técnico ambiental permanente adquirió renovada importancia.

El primer técnico ambiental fue contratado antes de la aprobación de la ordenanza, y trabajaba medio tiempo para la alcaldía y medio tiempo para uno de los proyectos. La alcaldía estaba a cargo de pagar la mitad de su salario. Sin embargo, el técnico estaba asentado en las oficinas del proyecto, y no en la alcaldía; su principal tarea era la revisión del borrador de la ordenanza, así como supervisar un proyecto forestal para la Asociación Achuapeña para la Integración Comunitaria. La alcaldía lo veía más como un apoyo que como un técnico forestal de la municipalidad, y tuvo también dificultades para pagar su salario.

El nuevo técnico está ubicado en la alcaldía, maneja su propia oficina ambiental, y trabaja a tiempo completo. La alcaldía paga el 20% de su salario y DED ha convenido en cubrir el restante 80% de su salario durante un año. DED también financia la construcción y establecimiento de una caseta de control forestal. El trabajo del técnico consiste en dar seguimiento a la ordenanza; realizar inspecciones forestales para los permisos, incluyendo los planes de manejo; coordinar los proyectos ambientales de la alcaldía; y servir como enlace para la Comisión Ambiental.

La Comisión Ambiental COMARNA no es como las CAM de los otros municipios. Fue creada por una ordenanza del Concejo Municipal, en conjunto con la ordenanza sobre los recursos naturales, y está conformada por siete miembros: un concejal, dos representantes de los ONG, dos líderes comarcales y un representante de las instituciones del Estado y de la policía.²² Tiene como fin identificar los problemas ambientales y buscarles solución a través de acciones coordinadas entre el

22. La ordenanza que la creó dice: un concejal, cuatro personas electas entre los representantes del comité de desarrollo municipal y dos personas en representación de los diferentes comités de desarrollo comarcal del municipio.

gobierno municipal y los ONG. Está también específicamente encargada de promover la educación ambiental, resolver conflictos sobre el uso y gestión de los recursos naturales, y publicar y promover el cumplimiento de la ordenanza sobre recursos naturales. El presidente de COMARNA estima que hay unos 20 leñeros y madereros en el municipio, de los cuales sólo cuatro son legales.

El gobierno municipal tenía un proyecto de vivero que fracasó debido fundamentalmente a la falta de motivación tanto de parte de la alcaldía como de la población. Se contemplaba un nuevo proyecto que se iba a iniciar en noviembre de 2000.

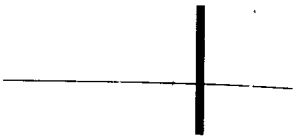
La situación en Achuapa demuestra, una vez más, la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la participación activa de la alcaldía en la gestión forestal. Los proyectos y ordenanzas no surgieron del gobierno municipal mismo, ni tampoco hubieran sido posibles sin el directo apoyo financiero de los ONG, al menos en un municipio tan pobre como éste. La falta de integración del personal técnico a la alcaldía o a las redes locales de los interesados en los recursos naturales es un problema común. Tampoco deja de ser común encontrar a asistentes técnicos, que supuestamente trabajan para el gobierno, que son financiados por los ONG y están ubicados en las oficinas de estos organismos.²³ Esto ha empezado a cambiar. Muchos financiadores se han dado cuenta de que estas actividades, problemas y recursos humanos tienen que estar plenamente integrados a la vida cotidiana del municipio y del gobierno municipal si es que se quiere que estas iniciativas resulten en una mayor comprensión, capacidad y responsabilidad por parte de la alcaldía.

También es importante señalar que el éxito de los ONG al lograr la aceptación de sus ideas por parte del Concejo Municipal, y su participación activa en COMARNA, está relacionado con su relación bastante armoniosa. En otros municipios, los ONG tienen relaciones adversas no sólo con los gobiernos municipales, sino también entre sí.

JALAPA

Jalapa está ubicada en la región norte central de Nueva Segovia, en la zona de transición entre la meseta del trópico seco y la vieja frontera. La mayoría de su

23. Hasta hace poco lo mismo era válido en El Castillo, por ejemplo.



población, de aproximadamente 42,000 habitantes, vive en áreas urbanas, pero la economía es fundamentalmente rural. Es un municipio muy pobre, catalogado por el FISE como en extrema pobreza, sin embargo, también tiene un pequeño grupo de residentes bastante acomodados.

El principal interés del gobierno municipal en la gestión de los recursos naturales está relacionado con sus abundantes bosques de pino. Ha aprobado dos ordenanzas municipales que regulan la extracción de pino, tiene una CAM bastante activa y varios proyectos que se están implementando o están en gestión. Recientemente tuvo una batalla de nueve meses para impedir que el aserradero PINOSA obtuviera el permiso para extraer madera en el municipio.

El interés del gobierno local en la gestión de los recursos naturales es relativamente nuevo y parece estar muy influido por ciertos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, aun el interés de la población local en el manejo de sus pinos parece relativamente nuevo. Los líderes locales reportan que los campesinos vendían indiscriminadamente sus árboles de pino a grandes empresas madereras, sin entender el verdadero valor del recurso. La mayoría quería limpiar su tierra para la agricultura. Dos importantes proyectos empezaron a cambiar esto: Pie de Monte y Mesavaja.

Pie de Monte es un proyecto con financiamiento Holandés que empezó en 1991 bajo los auspicios del MARENA (entonces IRENA). Su meta principal, al principio, fue promover el desarrollo de las plantaciones forestales en tierras de pequeños productores. Con los años se dedicó a la educación ambiental y la agroforestería, lo que eventualmente condujo a la formación de la Cooperativa de Productores Forestales, y luego a la Central de Cooperativas Forestales, CECOFOR. CECOFOR cuenta ahora con 126 socios, 60% de los cuales tienen planes de manejo; es dueña de un aserrío, participa en campañas contra incendios y es miembro activo de la Comisión Ambiental.


Mesavaja (Movimiento Ecológico Salvemos el Valle de Jalapa) es un ONG ambiental que inició en 1994. El principal papel de Mesavaja ha sido promover la educación ambiental y fortalecer las relaciones interinstitucionales, en particular con la alcaldía. Antes de 1996, Mesavaja logró establecer un cierto nivel de diálogo con el gobierno local, pero encontró la siguiente administración mucho más receptiva. Fue Mesavaja el que promovió la creación de la CAM en 1997.

La Comisión Ambiental Municipal está conformada por representantes de la alcaldía, la policía, los dueños de bosque, los madereros, las cooperativas forestales, y Mesavaja. La preside un concejal. A través de la CAM, Mesavaja promovió dos ordenanzas, las que fueron aprobadas por el Concejo Municipal en 1998. La primera —debido a la alarmante presencia de camión tras camión lleno de troncos de pino que salían del municipio— prohíbe la exportación de madera de pino en rollo. La segunda norma es la matrícula y uso de las motosierras en el municipio, cuyo número total ha aumentado de una docena a más de 300 en los últimos 20 años.

Mesavaja convenció al gobierno municipal para que se opusiera al permiso para extraer madera que INAFOR autorizó el año pasado a PINOSA, una empresa maderera de Ocotal. Entre otras cosas, el permiso violó la prohibición contra la exportación de madera en rollo del municipio. La alcaldía llevó el caso ante la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Asamblea Nacional, y después de varios meses lo ganó.

La alcaldía, en conjunto con otras organizaciones locales e institutos, está realizando varios estudios y proyectos relacionados con los recursos. La cooperación holandesa (SNV) llevó a cabo un Análisis Ambiental Estratégico que incluye acciones que se iban a iniciar al final del 2000 entre la alcaldía, CECOFOR, INAFOR y otros. Con Mesavaja, la alcaldía está elaborando un proyecto, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de reforestación y manejo de bosques en la cuenca del río Lindo. Por iniciativa del movimiento comunal, el municipio ha gestionado otro proyecto con el Instituto de Desarrollo Rural para agua y electricidad en barrios urbanos, el que incluye la reforestación de los barrios nuevos, comunidades y escuelas. La alcaldía también participa en esfuerzos por controlar la plaga del gorgojo de pino que está dañando numerosos árboles de pino y se está propagando rápidamente.

La alcaldía no cuenta con un técnico forestal, aunque este es un asunto prioritario para la CAM. Aunque dos técnicos serán contratados junto con los proyectos mencionados, no está contemplado que ellos sean necesariamente forestales o que se encarguen de los problemas forestales de parte del gobierno municipal. La extracción ilegal de madera es un problema serio, al igual que el transporte ilegal y el hecho de que los madereros no cumplen con sus planes de manejo. INAFOR es la única instancia que realiza inspecciones en el terreno, y los representantes locales de INAFOR reconocieron que no tienen el personal para realizar



todas las visitas que se requieren. Tampoco monitorea los 144 planes de manejo que están funcionando actualmente. La alcaldía en estos momentos emite sus avales según la evaluación de INAFOR. Al preguntarle sobre actividad ilegal, el delegado de INAFOR respondió que no era su responsabilidad, sino más bien del MARENA, la alcaldía y la policía. El MARENA no tiene presencia en el municipio. Al preguntar por qué no hay un técnico forestal, el vicealcalde dijo que no han tenido presupuesto disponible para eso, y que le delegaban al representante de INAFOR esa responsabilidad.

Al igual que en Achuapa, las agrupaciones de la sociedad civil han sido determinantes en el proceso de aprendizaje de la alcaldía. Sus argumentos podrían ser incluso más convincentes que en Achuapa, porque están combinados con la importancia de los pinos para el desarrollo económico del municipio y para el ingreso municipal. La abundancia de proyectos promovidos en un sólo año revela un cierto salto en términos de la preocupación municipal por los asuntos relacionados con los recursos naturales. La falta de interés en encontrar el modo de contratar su propio técnico forestal indica, sin embargo, que aún hay una importante brecha.

BONANZA

Bonanza es un municipio de la frontera agrícola ubicado en la Región Autónoma del Atlántico Norte. No es, sin embargo, una típica comunidad de frontera. La economía local tradicionalmente se ha basado en la minería, y la proporción de la población que es urbana es mucho mayor que en cualquier otra de los municipios de frontera agrícola, a excepción de San Carlos. Es también un municipio multiétnico: 63% mestizo, 26% mayangna, 11% miskito y menos del 1% criollo. En general la población, de unos 12,000 habitantes, es 62% rural y 68% pobre. El 42% del territorio del municipio está ubicado en la reserva de Bosawás, y el resto en la zona de amortiguamiento. Bonanza está notablemente menos deforestada que sus municipios vecinos de Siuna y Rosita. El alcalde considera que su más importante problema relacionado con los recursos naturales es la colonización, aunque la extracción ilegal de madera es también un problema en sus fronteras.

El alcalde de Bonanza reporta que en los últimos cuatro años, el Concejo Municipal ha aprobado 32 diferentes ordenanzas relacionadas con los recursos naturales. La mayoría de ellas están relacionadas con la minería, la ganadería, el ma-

nejo de los desechos sólidos, etcétera, pero varias están directamente relacionadas con los bosques, incluida la declaración de un parque municipal. El gobierno está desarrollando un plan de ordenamiento territorial en colaboración con Bosawás-GTZ y el Centro Humboldt. También cuenta con una CAM muy activa. La alcaldía tuvo su propio técnico forestal durante un breve periodo, pero ya no lo tiene. Las brigadas ecológicas, conformadas por estudiantes de secundaria, realizan la reforestación en la concesión de la empresa minera.

Como ya se mencionó, el anterior y el actual alcalde de Bonanza, junto con las comunidades mayangna, el Centro Humboldt y el proyecto Bosawás, han tomado importantes pasos relacionados con la minería en la comunidad. Éstos han incluido impedir la entrada de Nycon; exigir que Greenstone/Hemconic invirtiera en la comunidad, y el monitoreo de la contaminación por la actividad minera. Hemconic ahora tiene su propia superintendencia del medio ambiente, la que conduce revisiones trimestrales de las operaciones de la empresa para garantizar su cumplimiento con la ley ambiental; también es miembro de la CAM. El gobierno municipal ha mediado en conflictos entre la compañía minera y la población local.

En lo que respecta a los recursos forestales, Bonanza tiene ordenanzas que regulan el uso de las motosierras, que fijan normas para los impuestos sobre los recursos naturales y que establecen un área que incluye la reserva natural del cerro Cola Blanca como parque ecológico. El alcalde quiere que esta reserva se incluya en el proyecto del Corredor Biológico Centroamericano. La ordenanza plantea la posibilidad de una co-gestión con las comunidades locales; por eso tanto el alcalde como los ONG se han reunido con las comunidades para promover esta alternativa. El principal móvil que está detrás de la ordenanza parece ser la preocupación por la protección del suministro de agua local.

En la actualidad se está considerando una ordenanza para poner en práctica el Plan de Ordenamiento Territorial, el que aún se está desarrollando. Esta ordenanza partirá de las líneas de acción contenidas en el Plan, y tiene que ver con las normativas ambientales que regirán en cada comunidad. Se discutirá en cada una de las comunidades del municipio, tanto en las indígenas como en las mestizas.

Las ordenanzas son fundamentalmente producto de la CAM del municipio, que es muy activa y está presidida por el alcalde, e incluye al MAGFOR, el Ministerio de Salud, la policía y el ejército, el Centro Humboldt, el proyecto Bosawás,

Hemconic y la Asociación de Pequeños Mineros. La CAM se reúne una vez al mes. De los municipios de la RAAN que se estudiaron, la Comisión Ambiental Municipal de Bonanza es la única comisión de recursos naturales que sobrevivió al cierre del proyecto de ASDI. Esto parece deberse, al menos en parte, al grado particular de organización y compromiso de la sociedad civil, y a la receptividad y el apoyo del alcalde anterior y del actual. Igualmente, no hubo cambio de partido político en la alcaldía tras las elecciones de 1996, lo cual dio una continuidad importante pese al cambio de administración.

El proyecto de ASDI también había financiado un técnico forestal, que la alcaldía mantuvo por un corto período después del cierre del proyecto. Sin embargo, tres meses más tarde se canceló el cargo, aparentemente debido al bajo volumen de madera que se extraía del municipio. En su lugar, el alcalde aprueba avales para permisos domésticos basados en la recomendación del presidente de la Cooperativa Silvicultural de Bonanza (COSBA). El principal comprador de madera es la empresa minera, la que requiere que toda la madera sea legal, tras una vez que le fuera decomisada madera ilegal. En la actualidad no hay permisos para grandes madereros.

Hemconic tiene un contrato con el municipio para contratar a las brigadas ecológicas municipales en la reforestación de las tierras mineras. Por ley, la empresa debe reforestar cinco veces el área que afecte con la extracción minera cada año. Las brigadas, que no son pagadas, permiten que Hemconic cumpla esta obligación sin incurrir en grandes gastos y sin costo alguno para el gobierno municipal.

Sólo en Bonanza se observó que la preocupación por los recursos naturales parecía ser parte integral del vocabulario de la población local y del gobierno municipal. Está claro que existe una coordinación estrecha entre la sociedad civil y el gobierno municipal, y un cierto grado de acuerdo sobre los tipos de problemas que deben abordarse. Un importante elemento aquí es la participación de las comunidades mayangna en el gobierno local. El vicealcalde es mayangna, y la oficina de planificación la manejan dos mayangnas. De ahí que la preocupación por la colonización, por ejemplo —que en muchas áreas ha afectado a territorio mayangna— se exprese fuertemente en el corazón del gobierno municipal; y el ordenamiento de la tierra va mano a mano con preocupaciones como la legalización de los territorios indígenas. Los ONG también han desempeñado un papel clave en poner presión y proporcionar incentivos, y en encontrar puntos de coincidencia entre diferentes actores.

Sin embargo, es importante recordar también que Borranza es una comunidad de frontera agrícola atípica. Debido a la importancia económica de la minería, hay mucha menor presión sobre el bosque. Siuna, por ejemplo, es fundamentalmente un municipio ganadero. En casi toda la frontera los campesinos tienden a convertir el bosque en tierras agrícolas y de pastoreo, y a veces les siguen o los acompañan grandes productores ganaderos. La extracción de la madera es una manera de limpiar la tierra y de generar capital. En Bonanza, la combinación de la minería como la principal actividad económica y la importante presencia indígena en el gobierno local establece un contexto más favorable para la protección del bosque.

R E S U M E N

Chinandega demuestra cuánto se puede hacer donde existen los recursos financieros y algún interés. Achuapa es un caso en el que un ONG local desempeñó un papel clave en generar preocupación y acción municipal. Jalapa es similar a Achuapa, excepto que la extracción forestal también genera importantes ingresos municipales, lo que probablemente hace que el mensaje tenga mayor fuerza y sea más duradero. En Bonanza, numerosos factores se combinan para que el gobierno sea particularmente receptivo.

Estos cuatro casos muestran una clara interacción entre los de intereses económicos y la presión ejercida por la sociedad civil. Los intereses económicos van desde un interés financiero directo en los ingresos forestales hasta la captura de los fondos de proyecto disponibles o el apaciguamiento de un importante ONG. A menudo la presión de la sociedad civil proviene de grupos organizados, como los ONG o los productores agroforestales. Esta presión puede o no afectar la manera en que el gobierno piensa en los recursos naturales o en cómo los maneja. Puede que únicamente afecte lo que piensa del ONG y las normas que está dispuesto a poner por escrito. Pero si se hace la debida presión por parte de la sociedad civil, puede ser la manera más eficaz de aumentar la sensibilidad del gobierno local y su preocupación por la gestión de los recursos naturales.

Es importante recordar, en lo que respecta a los intereses económicos, que hay ciertas contradicciones entre el uso de los recursos forestales para generar ingresos municipales y la promoción de las necesidades de los pequeños y medianos productores forestales o agroforestales. Estos dos deben equilibrarse. Entonces,

con más experiencia, incentivos y presión local, se espera que el interés económico del municipio evolucionará del interés en capturar los recursos financieros para la alcaldía a un interés más amplio en un desarrollo sostenible a largo plazo.





VI. Conclusiones: hacia una gestión municipal mas efectiva

La gestión forestal municipal en Nicaragua puede resumirse brevemente así:

- 1) La ley otorga muchas responsabilidades a los municipios, cierto poder de decisión (limitado), y el derecho a fondos, lo cual aún no se respeta.
- 2) Los gobiernos municipales asumen ciertas responsabilidades, usualmente de una manera desigual y coyuntural, luchando por los fondos para poder hacer más, pero en realidad preferirían no tener muchas de las otras responsabilidades relacionadas con los recursos naturales, o no saben qué hacer con ellas.
- 3) Existe evidencia, sin embargo, de que con una mayor capacitación, presión por parte de la sociedad civil y una institucionalidad local, los gobiernos municipales tomarán cada vez más responsabilidades con una mayor comprensión y capacidad, y que los resultados pueden mejorar la gestión de los recursos locales.

La baja capacidad municipal y la corrupción son las excusas del gobierno central para no otorgar más fondos o poder de decisión a los municipios. Sin embargo, detrás de las preocupaciones expresadas por el gobierno central, está fundamentalmente una preferencia por el control centralizado de los recursos naturales del país. Nicaragua, al menos en lo que respecta a los recursos naturales, está experimentando una "descentralización" con serias limitaciones. Los gobiernos municipales no tienen derecho a decidir sobre las concesiones a las empresas externas; existen serias ambigüedades en las leyes sobre ciertos recursos y responsabilidades; y tanto las opiniones de las alcaldías como y la coordinación con ellas se ignoran fácilmente. Además, los gobiernos municipales necesitan más recursos financieros.

La situación actual conduce a una mayor degradación de los recursos. Los gobiernos municipales toman sus decisiones en un contexto legal que pone énfasis en los controles y excesiva burocracia sobre los incentivos; y la tendencia es controlar a los pequeños y medianos productores mucho más que a los grandes. Los recursos forestales no se conciben como elementos clave en una estrategia de desarrollo a largo plazo. Más bien, los permisos y las multas pueden ser simplemente formas fáciles de aumentar los paupérrimos presupuestos municipales; los planes de manejo forestales son simplemente trámites burocráticos. Excesivos obstáculos llevan a los usuarios locales de los recursos a abandonar las empresas forestales y convertir sus bosques en tierras agrícolas, y conducen al resentimiento y la rebelión, es decir, a una mayor ilegalidad. El resultado final, tanto de parte de las grandes empresas "sin control" como de los pequeños y medianos productores, es una mayor destrucción forestal.

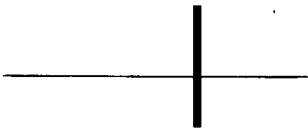
Al mismo tiempo, hay una enorme diversidad en lo que respecta a la gestión municipal de los recursos naturales, desde gobiernos municipales que están virtualmente paralizados debido a las pugnas internas y la corrupción, hasta aquellos que han demostrado una clara preocupación por la gestión forestal, con muchos niveles intermedios. Para todos, sin embargo, aún quedan importantes obstáculos por salvar.

RECOMENDACIONES

Este estudio ha encontrado que se necesitan tres elementos para establecer las condiciones para que los gobiernos municipales aborden el problema de la gestión forestal. Estos son: capacidad, incentivo e interés.

La capacidad incluye suficientes recursos técnicos, humanos y económicos, los cuales en general están disponibles solamente en los municipios más urbanos y acomodados, o donde los ONG o proyectos proveen fondos. El gobierno central podría incrementar la capacidad financiera a través de las transferencias fiscales; programas de asistencia o capacitación pueden aumentar la capacidad técnica. La capacidad también incluye un marco legal apropiado, todavía deficiente en Nicaragua. Este marco legal clarificaría las diferentes responsabilidades y establecería una clara autoridad local sobre las decisiones claves.

Sin embargo, la capacidad no es suficiente. Sin **incentivos** específicamente dirigidos a los recursos naturales, los gobiernos municipales podrían limitar su pa-



pel a la provisión de servicios y a la promoción de proyectos de infraestructura. Este aspecto tiene que ver con la concepción que tanto el gobierno local como su electorado tengan del papel del gobierno local. Los incentivos pueden provenir de la posibilidad de aumentar los ingresos municipales; de la presión o la ayuda de los ONG, de proyectos o de otros actores de la sociedad civil; lo mismo que de la necesidad de resolver un conflicto o crisis. Estos tres incentivos, a menudo en combinación, han sido el móvil para la acción en casi todos los casos estudiados. Un marco legal apropiado que establezca la responsabilidad con autoridad también incentivaría la iniciativa del gobierno municipal.

La capacidad y el incentivo juntos proporcionan un fundamento importante para la gestión municipal de recursos naturales. Sin embargo, es un fundamento que todavía no está sólido, y las soluciones que de allí surgen pueden ser solo esporádicas y coyunturales, antes que bien planificado y duradero. El factor que hace falta es el "**interés**". El interés puede ser de corto o largo plazo. Aquí se considera como interés a corto plazo el aumentar el ingreso municipal o atraer algún proyecto como un incentivo. Entonces este tercer elemento se refiere a un interés por los recursos naturales que represente una preocupación real y de largo plazo. Este interés por el uso sostenible o por la conservación de los recursos forestales a largo plazo, es un salto que probablemente ningún gobierno municipal en Nicaragua ha hecho hasta ahora, como sugieren los ejemplos de los mejores casos que se revisaron aquí. Pero las experiencias vistas en lugares como Achuapa y Bonanza muestran un proceso de aprendizaje que claramente avanza en el rumbo correcto.

Con las políticas apropiadas, los ONG y los proyectos pueden jugar un papel clave en este proceso. La evidencia sugiere que no es suficiente con sólo aumentar la capacidad u ofrecer incentivos para la acción inmediata sin promover el proceso en sí, es decir, sin estudiar siempre la forma en la cual estas iniciativas están siendo incorporadas en el conocimiento local y promoviendo la apropiación local de los temas. Es menester no sólo una preocupación por los recursos naturales sino también una nueva visión de lo que es el gobierno municipal, tanto de parte de los líderes políticos como del electorado. Una forma de construir esto es a través de la educación cívica. Además, este proceso podría sobrevivir a los cambios de administración, los cuales de lo contrario pueden hacer retroceder los logros alcanzados solamente con la participación integral e institucionalizada de la sociedad civil.


El resto de las recomendaciones se dirigen fundamentalmente a los temas de capacidad e incentivos en lo que respecta al marco legal y los gobiernos municipales mismos. Aunque todos estos elementos podrían ser necesarios, no todos tienen que ocurrir al mismo tiempo. **El fortalecimiento de los gobiernos municipales**, aun sin cambios inmediatos en las leyes o en las políticas de descentralización, dará una base más fuerte desde la cual luchar por un mayor poder de decisión. **La construcción e institucionalización de la participación ciudadana** en el ámbito local sólo aumentará esa fortaleza al dar a los gobiernos locales mayor responsabilidad y legitimidad.

El marco legal que rija los recursos forestales deberá:

- ◆ Promover incentivos para los silvicultores, más que una excesiva burocracia y control, particularmente para aquellos que han demostrado su compromiso con el desarrollo sostenible a largo plazo.
- ◆ Dar a los gobiernos locales el poder de veto en lugar de "opiniones" o "coordinación" que son fáciles de ignorar.
- ◆ Garantizar el monitoreo y la aplicación de controles razonables.
- ◆ Abordar las realidades específicas de Nicaragua en lugar de un ideal, como por ejemplo, la tenencia de la tierra y la extracción de madera.
- ◆ Aclarar las ambigüedades sobre las tierras nacionales y municipales y sobre el poder de tomar decisiones.

En lo que respecta a los gobiernos municipales, se deben reforzar los factores que hemos mostrado que son los que contribuyen a que haya una gestión más eficaz de los recursos forestales.

- ◆ Las alcaldías deben recibir un importante refuerzo positivo a las medidas que se han tomado, a través de más apoyo financiero, capacitación y responsabilidad.
- ◆ El apoyo técnico debe estar plenamente integrado a las alcaldías y a los foros para las negociaciones multisectoriales, como las CAM.

- 
- ◆ Donde las alcaldías no pueden contratar su propio personal técnico, deben establecerse unidades de apoyo técnico conformadas por técnicos del MARENA, INAFOR y los ONG locales, con representantes de la alcaldía y de las asociaciones de dueños de bosque o comités comarcales.
 - ◆ El gobierno central debe transferir suficientes fondos a los gobiernos municipales para garantizar, por lo menos, su capacidad mínima de manejar los recursos naturales locales.
 - ◆ A las organizaciones comunitarias de base —de dueños de bosque, comités comarcales u otros— debe garantizárseles su plena participación en estos procesos y decisiones que afectan sus vidas cotidianas.
 - ◆ Las Comisiones Ambientales Municipales deben fortalecerse para promover una mayor participación, particularmente de la sociedad civil. También deben incluir capacitación en mediación y resolución de conflictos entre muchos actores diferentes y entre los actores y la alcaldía. Las CAM deben ser el foro clave para la formulación de propuestas que se plantearán ante el Concejo Municipal, y deben servir como facilitadoras para los vínculos entre el gobierno y las bases en torno a los temas ambientales y de recursos.
 - ◆ Los gobiernos locales deben proporcionar incentivos a los dueños y usuarios locales de recursos y a sus organizaciones donde éstos haya demostrado compromiso con el uso sostenible de los recursos a largo plazo.



S i g l a s

ADPESCA	<i>Administración Pesquera</i>
AMUNIC	<i>Asociación de Municipios de Nicaragua</i>
AMUNSE	<i>Asociación de Municipios de las Segovias</i>
AMURS	<i>Asociación de Municipios de Río San Juan</i>
ASDI	<i>Cooperación Sueca</i>
CAM	<i>Comisión Ambiental Municipal</i>
CAMCH	<i>Comisión Ambiental de Chinandega</i>
CATIE	<i>Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza</i>
CECOFOR	<i>Centro de Cooperativas Forestales</i>
CODESO	<i>Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible (Río San Juan)</i>
COMARNA	<i>Comisión del Mediambiente y de los Recursos Naturales (Achuapa)</i>
COSUDE	<i>Cooperación Suiza para el Desarrollo</i>
DANIDA	<i>Cooperación Danesa</i>
FISE	<i>Fondo de Inversión Social de Emergencia</i>
FSLN	<i>Frente Sandinista de Liberación Nacional</i>
GTZ	<i>Cooperación Alemana para el Desarrollo</i>
INAFOR	<i>Instituto Nacional Forestal</i>
INIFOM	<i>Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal</i>
MAGFOR	<i>Ministerio Agrícola, Ganadero y Forestal</i>
MEDE	<i>Ministerio de Economía y Desarrollo</i>
MIFIC	<i>Ministerio de Industria, Finanzas y Comercio</i>
PLC	<i>Partido Liberal Constitucionalista</i>
RAAN	<i>Región Autónoma del Atlántico Norte</i>
RAAS	<i>Región Autónoma del Atlántico Sur</i>
SNV	<i>Cooperación Holandesa</i>
UCA	<i>Unión de Cooperativas Agrícolas</i>
UNAG	<i>Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos</i>
USAID	<i>Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos de América</i>



Bibliografía

SOBRE DESCENTRALIZACIÓN:

Chiriboga, M.O. "Descentralización, Municipalización y Desarrollo Rural: La Experiencia en América Latina", ponencia presentada en el seminario sobre el desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI, organizado por la Universidad Javeriana, San José, 8-10 de junio 1994.

Ortega, Juana, Entrevista, 7 de septiembre del 2000.

Ortega, M. *Nicaragua: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. FLACSO: San Salvador. 1997.

Ortega, M. y M. Castillo. "Informe de Resultados: Cultura política local y percepción ciudadana sobre su participación en el proceso electoral". IPADE/ CASC-UCA/ DANIDA: Managua. 1996.

Ribot, J. *Decentralization, Participation, and Accountability in Sahelian Forestry*, Berkeley Workshop on Environmental Politics, Working Papers 00-5, Institute of International Studies, University of California, Berkeley. 1999.

World Bank Public Information Document, Second Rural Municipalities Project, 7 de junio 2000.

SOBRE LAS LEYES Y PROCEDIMIENTOS FORESTALES EN NICARAGUA:

- ◆ Constitución Política.
- ◆ Ley No. 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- ◆ Decreto 9-96, Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- ◆ Ley de Municipios No. 40 y 261.
- ◆ Ley No. 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.
- ◆ Decreto 45-93, Reglamento Forestal.
- ◆ Decreto 45-94, Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental.
- ◆ Decreto 14-99, Reglamento de Areas Protegidas de Nicaragua.

- ◆ Decreto No. 316, Ley General de Explotación de las Riquezas Naturales.
- ◆ Decreto No. 1381, Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales del País.
- ◆ Ley de Suspensión de la Tramitación de Solicitudes de Otorgamiento de Concesiones y Contratos de Exploración y Explotación de los Recursos Naturales.
- ◆ Rodríguez, Yolanda. "Manual de la Gestión Institucional sobre el Recurso Forestal en Nicaragua: Las vueltas que hay que dar para conseguir el uso establecido del bosque". Nitalán-UCA. Octubre de 2000.

ENTREVISTAS CON:

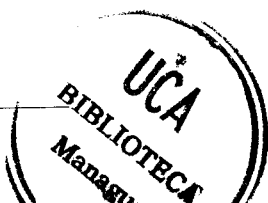
Oscar Ramón Tellez, Cámara Forestal, 5 de julio del 2000.
Juan Ramón Campos, INAFOR, 10 de julio del 2000.

SOBRE LOS MUNICIPIOS:

De la serie *El Papel de los Gobiernos Municipales en la Gestión de los Recursos Naturales*, Nitlapán-UCA/CIFOR/PROTIERRA, 1999, y consultas adicionales con los autores:

- ◆ Barahona, T. y R. Mendoza. "Chinandega: El Manejo de una reserva natural en un mundo de agricultores."
- ◆ Fauné, A. y T. Martínez. "Achuapa: Capacidades locales para la gestión de recursos naturales."
- ◆ Fauné, A. y D. Kaimowitz. "Posoltega: La necesidad de articular esfuerzos y recursos en torno a la reforestación."
- ◆ Larson, A. y T. Barahona. "San Carlos: ¿Una oportunidad despreciada?"
- ◆ Larson, A. y T. Barahona. "El Castillo: La colonización y las empresas madereras en una zona de amortiguamiento."
- ◆ Martínez, T. y J.L. Rocha. "El Sauce: La organización comunitaria como base para el desarrollo."
- ◆ Martínez, T. y R. Mendoza. "Somotillo: La gestión de cuencas, una necesidad impostergable."
- ◆ Mendoza, R. y N. Artola. "León: Dilemas en la gestión del bosque seco y del área manglar."
- ◆ Mendoza, R. y T. Martínez. "Villanueva: Los recursos naturales en un municipio empobrecido."
- ◆ Rocha, J.L. y T. Barahona. "Puerto Morazán: La camaronicultura: un espejismo en tierra salada?"

Mendoza, R. (s.f.) *El Papel de los Gobiernos Municipales en la Gestión de los Recursos Naturales*, Nitlapán-UCA.



Fauné, A. y R. Mendoza. *Bosawas: La Gestión de los Recursos Naturales en el Territorio: Estado, gobierno y poderes locales*. Equipo CIFOR/NITLAPAN. 1998.

Kaimowitz, D, P. Pacheco, R. Mendoza y T. Barahona (n.d.) *Municipal Governments and Forest Management in Bolivia and Nicaragua*, borrador.

Parrilli, M.D. "Reactivando la Cadena de los Pinares en las Segovias: Análisis de conclusiones a partir de la gira de estudio realizada en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotál y Estelí en mayo del 2000", CIFOR-Nitlapán.. Managua, 2000

Kaimowitz, D., et al. "Logging like there was no tomorrow," borrador.

Kaimowitz, D., et al. "Gold rushes, new and old," borrador.

También se consultaron una variedad de notas de campo y resúmenes de entrevistas de la investigación documentada en Fauné y Mendoza (1998) y Parrilli (2000).

ENTREVISTAS ADICIONALES REALIZADAS:

Hugo Bolaños, INAFOR, Chinandega
Presentación Rodríguez, Sección de Medio Ambiente, Chinandega
Roberto López, MARENA, Chinandega
Javier Espinoza, Fuente Verde/ Chinantlán, Chinandega
Juan Saballos Ozorno, Alcalde de Bonanza
Damaso Palcicini, Superintendente, HEMCONIC
Juan José Centeno, Servicios Municipales, Alcaldía de Bonanza
Bioadilia Lino, POTA, Bonanza
Medardo Guatemala, COSBA, Bonanza
Juan James, proyecto BOSAWAS, Bonanza
José Ramón Gutiérrez, Vice Alcalde, Jalapa
Agenor Zeledón, Mesavaja, Jalapa
Ariel Barquero, CECOFOR, Jalapa
José Rolando Pérez, INAFOR, Jalapa
Juan José Rayo, Alcaldía, Achuapa
Segundino Brenes, técnico ambiental, Alcaldía de Achuapa
Rufina García, UTM/Protierra, Achuapa
Esteban Calderón, Bloque Intercomunitario/COMARNA, Achuapa
Rigoberto José Corea y Aleyda Johana, Proyecto Forestal, Achuapa

FUENTES ADICIONALES:

AMUNIC . Desigualdad de ingresos en los municipios nicaragüenses. Managua. 1998.

Arcia, G., H. Mendoza y R. Iachan. "Mapa de Pobreza Municipal de Nicaragua", informe presentado al Fondo de Inversión Social de Emergencia, febrero 1996.

Barahona, Tupac. *Crisis, arborización y conservacionismo*, Colección Tesis Universitarias, UCA: Managua. 1997.

INEC/OIM. "Características Sociodemográficas de la Población Rural de Nicaragua, a partir de la Información del Censo de Población de 1995". Managua. 1999

Kaimowitz, D., C. Vallejos, P. Pacheco and R. López. Municipal Governments and Forest Management in Lowland Bolivia, *Journal of Environment and Development* 7(1): 45-59. 1998.

Maldidier, C. y P. Marchetti. *El Campesino-Finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*, Nitlapan-UCA: Managua. 1996.



NITLAPAN • UCA • CIFOR

NITLAPAN • UCA • CIFOR



200572985